



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE
TEST IN AFGHANISTAN:
A PRELIMINARY REPORT**

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Kevin Sorenson, MP
Chair**

JANUARY 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



3 1761 11972287 4

XC 11
-2008
C13



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

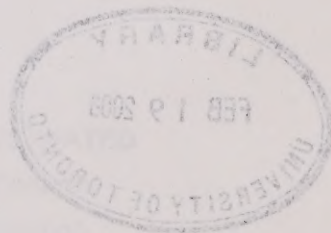
Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE
TEST IN AFGHANISTAN:
A PRELIMINARY REPORT**

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Kevin Sorenson, MP
Chair**



JANUARY 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

THE 1994 VOLUNTARY GUIDELINES
ON THE
USE OF
GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS
IN
FOOD AND AGRICULTURE
A
PREFATORY REPORT

Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development



STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Kevin Sorenson

VICE-CHAIRS

Hon. Bryon Wilfert

Vivian Barbot

MEMBERS

Hon. Raymond Chan

Peter Goldring

Denis Lebel

Deepak Obhrai

Caroline St-Hilaire

Paul Dewar

Wajid Khan

Hon. Keith Martin

Bernard Patry

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Bill Casey

Francine Lalonde

Hon. Ujjal Dosanjh

Alexa McDonough


CLERK OF THE COMMITTEE

Angela Crandall

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Gerald Schmitz, Principal, James Lee And Natalie Mychajlyszyn, Analysts



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722874>

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on November 20, 2007, your Committee has undertaken a study of Canada's international policy in Afghanistan and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| Canadian Reconstruction and Development Assistance in Afghanistan and the Role of CIDA | 3 |
| Canadian Support for Lasting Peace in Afghanistan | 9 |
| LOOKING AHEAD | 14 |
| ENDNOTES | 17 |
| APPENDIX A: LIST OF WITNESSES (39-1)..... | 21 |
| APPENDIX B: LIST OF WITNESSES (39-2)..... | 25 |
| APPENDIX C: LIST OF BRIEFS | 27 |
| MINUTES OF PROCEEDINGS | 29 |
| DISSENTING OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA | 31 |
| DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS | 33 |

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN AFGHANISTAN: A PRELIMINARY REPORT

JANUARY 2008

INTRODUCTION

It is easy to criticize what is happening in Afghanistan. It is a far more difficult task to recommend what *should* be done. In my long professional life, I have not encountered a more difficult policy challenge. I am not sure we have all the right solutions. But I do know that we in Canada urgently need a more informed debate on these issues. Much is at stake.

- Dr. Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies,
University of Victoria, former Deputy Minister of Foreign Affairs
and former Canadian Ambassador to NATO¹

In the nine months since that was written, the challenges of Afghanistan for Canada's international policy have certainly not lessened and the stakes, not only for Canada, but for other donor nations and multilateral organizations—notably NATO and the United Nations—are higher than ever. The need for more informed public debate on Canadian policy options is also an ongoing one.

Parliamentarians have been actively engaged in this debate. In addition to deliberations and questioning in the House of Commons, several committees have devoted large amounts of time to Afghanistan issues. In terms of the Canadian Forces dimension, the House Standing Committee on National Defence tabled a report in Parliament in June 2007.² We have approached Canada's role in Afghanistan from a more comprehensive perspective, including emphasis on the necessary diplomatic, reconstruction and development dimensions of our efforts now and in the future.

To that end, since October 2006 the Committee has held 18 public hearings specifically on the situation in Afghanistan with well over 40 witnesses, including Afghanistan's ambassador to Canada and both the current and previous ministers of foreign affairs, international cooperation and national defence. Most of these hearings, including that with Dr. Smith, took place during the first session of the 39th Parliament. In addition, the Committee met with leading Afghanistan expert Dr. Barnett Rubin, Director and Senior Fellow of the New York University Centre on International Cooperation, on 7 February 2007 during the course of its study on advancing support for international democratic development.³ He subsequently testified in Ottawa on March 29, 2007.

Following the reconstitution of the Committee in November 2007, a motion was adopted on November 20, as follows:

That the Committee undertake a study on Canada's mission in Afghanistan; that this study begin with the adoption of all testimony pertaining to this question and heard by the Committee during the previous session of Parliament, so that testimony can be deemed adduced by the Committee in the current session; that, pursuant to Standing Order 108(2), the Committee invite the relevant representatives of the government, stakeholders from non-government organizations and experts to appear before the Committee at the earliest possible time, with a view to completing this study, **making sure to assess, among other aspects, CIDA's participation in Afghanistan and also making sure to investigate possible approaches to establishing a lasting peace in Afghanistan**, and, in order to make recommendations on Canada's role in Afghanistan at the end of the present mission; and that the Committee make a preliminary report to the House of Commons by December 14, 2007.⁴

Given the scope and complexities of examining Canada's policy choices in Afghanistan, the Committee stresses that this is only a preliminary report, a prelude to the full study of the issues which we intend to pursue during 2008, following the release of the report of the Prime Minister's Independent Panel on Afghanistan expected at the end of January 2008. However, as a timely contribution to the public debate, we want to draw attention to some key concerns prior to the publication of that report—notably in terms of the nature and effectiveness of Canada's reconstruction and development assistance to Afghanistan, the role of the Canadian International Development Agency (CIDA) in that regard, and the best possible approaches for Canada to pursue in supporting the achievement of lasting peace in Afghanistan. These are the subject of the following two main sections of the report.

Afghanistan has emerged as the principal priority of Canada's international policy and it is also where the evolving “whole-of-government” approach that seeks to coordinate the activities of the main departments and agencies involved—the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), CIDA, and the Department of National Defence (DND)—faces its greatest test. Experts differ on what are realistic objectives for ultimate overall “success” in Afghanistan. But the Committee's chief concerns at this point can be boiled down to two questions:

1. Are the resources (current and planned) that Canada is expending in Afghanistan being delivered in the best possible way to the maximum positive effect?
2. What is required of Canada in order to help substantially improve the lives of all Afghans and to make possible the attainment of sustainable peace in Afghanistan?

In a short report, it is not possible to do justice to the breadth and richness of the testimony already received. We will refer to selected highlights from that testimony but we

encourage the Government and the Independent Panel to take into account the full transcripts available on the Committee's website.⁵ We are also mindful of the following:

- The situation in Afghanistan and in the region is constantly evolving. Some witnesses have been more optimistic than others about the benefits of Canada's presence and about Afghanistan's long-term prospects. But as well, some may have revised their outlooks since they testified and could be recalled by the Committee.
- The Committee also plans to hear from additional witnesses in 2008 and intends to travel to Afghanistan in order to get a firsthand picture that is as accurate as possible of developments on the ground prior to making any final recommendations.

All members of the Committee recognize that Afghanistan is not a short-term issue for Canada's international policy and for the international community as a whole. Facts about Afghanistan are often based on varying estimates⁶, fraught with caveats or contested; opinions over what should be done, how, and in what sequence diverge widely. There are no easy, simple, quick or obvious "fixes". Even those with expert knowledge are usually cautious in their assessments. Indeed, in a May 31, 2007 address to the Centre for Strategic and International Studies in Washington D.C., the former U.S. ambassador to Afghanistan (July 2005-April 2007), Ronald E. Neumann, stated that, while he is fundamentally optimistic about Afghanistan's future, the rocky road ahead can be difficult to discern:

Afghanistan is a country where the more you know, the more confused you become. It is a country where there are always multiple indicators going in different directions, which, of course, also makes it an easy place in which to go out and document the presumption that you brought to the subject in the first place, but harder to draw a balanced bottom line. And it is one that is going through a lot of turmoil.⁷

At the same time, the Committee believes that the Government of Canada must continue to evaluate conditions in Afghanistan in as objective a manner as possible in order to adjust policy to changing circumstances and to make the most lasting positive impact possible for the benefit of the people of Afghanistan. We offer these preliminary reflections in that spirit.

Canadian Reconstruction and Development Assistance in Afghanistan and the Role of CIDA

One of the policy challenges facing the government of Afghanistan and outside actors is that many problems are interconnected and therefore multi-dimensional approaches are required involving progress in external interventions of all kinds, internal governance reforms, the rule of law and law enforcement, counter-narcotics, and so on. It is frequently said that security is required for development to proceed and also that

development—or more pointedly, tangible, visible improvements in the living conditions of ordinary Afghans—are required for security objectives to be met. Ideally, measures taken should be both simultaneous and mutually reinforcing. Indeed, as Afghanistan's ambassador to Canada His Excellency Omar Samad underlined to the Committee: "Afghanistan is not a uni-dimensional matter, nor is it an isolated concern. It cannot be defined in simplistic, sound bite terms, since we are dealing with a serious and complex matter of strategic importance."⁸

Canada, which has one of the largest Afghan diasporas in the world, also ranks among Afghanistan's top five donors, and will soon be among the top four as Ambassador Samad told the Committee. Afghanistan itself is Canada's largest single country bilateral aid commitment. In this respect, Canada has already pledged C\$1.2 billion in total aid until 2011, the end of the five-year period of the Interim Afghanistan National Development Strategy (I-ANDS).⁹ CIDA President Robert Greenhill told the Committee on November 27, 2007, that "the Agency will spend more than \$250 million in grants and contributions in Afghanistan in 2007/2008."¹⁰ To manage the disbursements, he added that CIDA is increasing the number of staff in Kabul and Kandahar. "Our field presence has more than doubled in the past two years: we will have 35 professional staff working in Afghanistan by April 2008 compared to just 10 in 2006. Overall with the creation of the Afghanistan Task Force, we have grown from a program of just 20 full-time employees to a staff of almost 80."¹¹ According to Mr. Greenhill's oral testimony, CIDA currently has "about 22" personnel in Afghanistan, including "nine in Kandahar overseeing projects."¹²

In this preliminary report, the Committee cannot address all of the factors requiring attention, but we can underline some basic concerns. We agree with Gordon Smith that: "Ultimately, the alleviation of poverty must become a primary strategy for achieving security in Afghanistan. Yet the country still receives far less funding from the international donor community overall than most other post-conflict nations."¹³ We believe this is an area for Canadian leadership and innovation, building on existing efforts. Dr. Smith told the Committee that he was "impressed by the ways in which CIDA is really trying to change the way it does business, in a fundamental way, so that it can operate in the real world of Afghanistan."¹⁴ Appearing at the same hearing, Dr. Rubin made similar points in stating that "Afghanistan needs more—and more effective—development assistance. Canada has actually been one of the best donors in terms of the way it gives assistance."¹⁵

Virtually all witnesses, including Christopher Alexander, UN Deputy Special Representative to Afghanistan and former Canadian ambassador to Afghanistan, shared the view that international assistance to reconstruction and development has been insufficient to the needs. This deficiency has been exacerbated by other factors. Scott Gilmore of the Peace Dividend Trust, which has several projects in Afghanistan, observed that "only a very small portion of the money that the international community spends on Afghanistan is spent in Afghanistan. There is a massive lost opportunity to use the operational spending of the donors and international agencies to drive economic recovery through local procurement in the hiring of Afghan staff."¹⁶ Seema Patel of the Centre for Strategic and International Studies argued that assistance has been "slow to impact

Afghans” and that “the improvement in the economy has not trickled down to the ordinary Afghan.”¹⁷ She added:

It's our belief that reconstruction efforts to date have been too Kabul-centric. Much of this is driven by a class of Afghan leadership that is threatening the entire enterprise with exclusionary, corrupt, and controlling practices. Traditional donor constraints are also to blame. Large-scale contracting, the need for certifiable partners, dependence on central government, and the expenditure of funds has become a standard way of doing business for many donors. We believe the best way to ensure that R and D funds go further, particularly in the tough southern provinces, is to engage ordinary Afghans, from planning to implementation. The process is as important as the programs. At various times, from *shuras* to micro hydro projects to informal government justice structures, Afghanistan has shown the value of local ownership.¹⁸

According to Barnett Rubin: “What I see that has been really missing in the agricultural sector has been the type of infrastructure and institutional changes that are needed above the village level—for instance, larger-scale and medium-sized water projects, which are very essential, and measures that would improve marketing, such as roads, more information, and things like that.”¹⁹ More broadly, Sara Chayes of the Kandahar Arghand Cooperative pointed out how weak governance combined with corruption, including at the provincial and local level, can undermine the entire aid effort. As she put it: “Within this context of corruption, no matter how much development assistance you provide, it's going to be distorted, because it's passing through corrupt channels...if you spend a fortune on development assistance and it passes through corrupt hands, it's only going to reinforce what is essentially a governing system that people are suffering from.”²⁰

At the same time, most witnesses acknowledged the role that Canada is playing as one of the largest donors to Afghanistan. A number commented favourably on the results of CIDA funding. For example, Linda Jones of the Mennonite Economic Development Associates of Canada (MEDA), which has been operating in Afghanistan for three years, told the Committee that during that time “we have also seen the tremendous impact that Canada's development contribution is having on the rebuilding of the nation. ... we would suggest that Canadian dollars can be effectively used to build bridges between Canadian and Afghan individuals, groups, institutions, businesses, and other agencies.”²¹ Scott Gilmore was very positive in his message to the Committee that “Canada's investment is producing a tangible and direct and positive impact on the lives of Afghans. Whether it's microcredit, health care, justice, or private sector development, CIDA money and Canadian agencies are making an impressive difference in Afghanistan. ... CIDA's overall impact in Afghanistan is another success story. ... Unfortunately, these success stories are not being heard, and they're being overshadowed by political controversies.”²²

In such a difficult operating context, however, a range of critical concerns were raised with the Committee. After pointing out that “there are maybe six or seven government ministries out of 25 that are effective”, Christopher Alexander argued that “we need more NGOS that have what it takes to implement national programs, and national programs are where Canada, for many years now, has shown leadership.”²³ He also

emphasized the importance of Afghan private sector development and local procurement. Dr. John Watson, then President and CEO of CARE Canada, which has a long history of involvement in Afghanistan, accepted that the National Solidarity Program (NSP) “is doing extremely good work.” But he worried about a lack of willingness to invest in local business in high-risk areas and a kind of “groupthink” that does not pay enough attention to grassroots impacts. As he put it to the Committee:

I have never seen such a dense, self-referring realm of groupthink, if you like. I think it has given us an unbalanced aid program, in being focused on national programs. ... I don't think it is balanced, because it is putting too much weight on programming that's going via the Afghan government. In my view, if the Canadian government is doing a national program, it should also be doing, at the same time, a program at the grassroots that funds a Canadian or Afghan NGO, so that a committee like this can get feedback as to what those top-down programs are doing at the grassroots level.²⁴

Professor Pierre Beaudet of the University of Ottawa was not satisfied with the accountability for results of Canadian “quick impact” projects under the framework of CIDA's support for the NSP that is “intended to rebuild villages and small communities”. As he explained to the Committee: “I do not know the practical results of all this, but I do know that CIDA is refusing, despite access to information requests, to release information on the estimated and partial results of those operations. ... I would like for CIDA to be transparent and provide us with the information, because it does exist.”²⁵ Lina Holguin, Policy Director of Oxfam-Quebec, which has worked in Afghanistan since the early 1990s, related to the Committee her concern that ‘rapid impact’ projects associated with Provincial Reconstruction teams (PRTs) “usually lack community participation, and as a result are inappropriate or unused.”²⁶

CIDA, for its part, given its responsibility for the \$1.2 billion that Canada has so far pledged for reconstruction and development in Afghanistan over the decade 2001-2011, affirms that it is attempting to do more to reach ordinary Afghans. As former Minister of International Cooperation Josée Verner told the Committee in March 2007:

Turning to our efforts in Kandahar province, ... (we) anticipate spending more than \$30 million this year, five times more than in 2005-06. One of our top priorities has been to meet the basic needs of Kandaharis. ... CIDA staff within the PRT (Provincial Reconstruction Team) have a number of ways to report to their CIDA superiors. I have had numerous opportunities to speak with them, either by telephone or upon their return to Canada. The information comes from them, from the Afghan government which provides us with figures relating to their achievements, from United Nations organizations, for example, which provide us with information on what is being done in Afghanistan, and from our partners, including Rights and Democracy, which conducts strict audits of the achievements in Afghanistan.²⁷

There are obviously differences of perception in terms of what CIDA is able to accomplish. By far the most negative view heard by the Committee was that of Norine MacDonald of the Senlis Council who argued that “Canada's development and aid failures in Kandahar are endangering our substantial military successes there.” She called on the government to “dramatically overhaul Canada's development aid and counter-narcotics

policies” and “for CIDA to be relieved of its responsibility for development efforts in Afghanistan and to be replaced by the appointment of a special envoy to Afghanistan to coordinate development aid and counter-narcotics policy, with a development and aid budget equal to the military budget. We need a major and immediate overhaul of our approach in Afghanistan.”²⁸ Recently, the Senlis Council has gone so far as to recommend that “a Combat CIDA/DFID should be established whereby the Canadian and British militaries assist in the delivery of aid to ravaged parts of the south [of Afghanistan]. The military should also be given control of development agencies’ war-zone budgets.”²⁹

From the Committee’s testimony, it is apparent that no other witness supports such a position; indeed quite the opposite.³⁰ Even critics of international aid such as Sarah Chayes of the Kandahar Arghand Cooperative, have argued that the best response to improving CIDA’s operations is to not give up on CIDA. As she told the Committee by video-conference from Kandahar:

I think CIDA procedures need to be streamlined. Like every public development agency, it’s way too bureaucratic. ... The fact is that CIDA has now been on the ground for a year and a half to two years and it has built up an experience. In other words, there were a lot of programs that took way too long in the pipeline that are now, finally, beginning to hit the ground. If you were to halt all of that and create a whole new structure, believe me, you would create a lot more bureaucracy. What I would look at, again, as a committee, is bypassing some of the extremely rigid procurement requirements and think about how we can make our public development agency more flexible, a more rapid-reaction kind of agency, not just for Afghanistan but for all the other crises that are going to face Canada and other western countries in the future. I think it would be a real waste of an investment to pull CIDA out now.³¹

Responding to the latest Senlis Council report, Nipa Banerjee, who was head of Canada’s aid program in Kabul from 2003-2006, and is currently with the University of Ottawa’s Graduate School of Public and International Affairs, stated the following:

It must be understood that there are no quick fixes in Afghanistan. In a country ravaged by decades of war and with a slim skilled human resource base, even massive reconstruction and development efforts will not yield immediate results, especially in remote rural areas. It will take generations to make the advances expected. Fanning unrealistic expectations of the Afghan public and the publics of the donor countries is the last thing that should be done to temper tensions at these critical times.

Sustainable social, economic and political transformation that will mark longer term development can only be done through Afghan state institutions and with the support of Afghan civil society. The institutions that will lead the transformation process must be strengthened. Continued international support is critical for this strengthening process. Diverting the resources and attention of development agencies toward the short-term will not help build a sustainable peace.³²

Most witnesses generally wanted to see greater emphasis on the developmental and peacebuilding dimensions of Canadian assistance within a truly “whole-of-government” approach for Afghanistan. In that regard, the seven witnesses from

the Afghanistan Reference Group—a network of Canadian NGOs involved in Afghanistan—who appeared before the Committee on November 29, 2007³³, outlined a range of issues for Canadian policy consideration, inter alia:

- So as to achieve long-term security on the basis of development and peace, ensuring that military operations in Afghanistan, including those associated with the PRTs, minimize Afghan civilian casualties, provide protection to ordinary Afghans, and not endanger the activities of humanitarian aid workers (given the high and increasing threat level they have been facing in 2007);
- Giving greater attention to humanitarian access to Afghanistan and to diplomatic efforts;
- Emphasizing assistance approaches that respond to Afghan grassroots needs and priorities, that support NGO partnerships from the bottom up, that include community-based participation and help to build local capacities in terms of development, governance and peacebuilding;
- Engaging all sectors of Afghan civil society—notably women and youth (almost 70% of the population is under the age of 25)—as well as the Afghan diaspora, in Afghanistan's development process;
- Increasing pro-poor contributions towards “job creation, capacity building, alternative livelihoods and community-based initiatives effectively bridging the urban-rural gap in Afghanistan.”³⁴

A far-reaching concern expressed by nearly all witnesses is that of sustaining a long-term commitment to development assistance for Afghanistan at the level that is required. For example, Nigel Fisher of UNICEF Canada argued that: “Assistance to Afghanistan should be a high priority for Canada today and for the foreseeable future. It’s in our self-interest to invest in Afghanistan’s security and reconstruction... An increase in non-military development assistance to Afghanistan is absolutely essential.”³⁵ Yet, notwithstanding additional development aid announcements by Canada and the United States in 2007, Marc-André Boivin foresaw that “with the initial anti-terrorism impetus gone, this more long-term approach is also faced with the renewed insignificance of Afghanistan on the world scene.”³⁶

The Committee hopes that this outlook is misplaced and that the international community will augment, not diminish, its assistance efforts in Afghanistan. Canada, in particular, must plan for a long-term development engagement. Anything less puts at risk not only our considerable investments to date and commitments under the 2006 Afghanistan Compact³⁷, but more importantly the prospects of the Afghan people for a better life.

Canadian Support for Lasting Peace in Afghanistan

The goal of the international community in Afghanistan since 2001 has been to assist that country through a combination of military and non-military means to finally emerge from some three decades of conflict and achieve lasting peace and prosperity for its citizens.

Afghanistan has made real progress toward this goal—adopting a constitution, holding elections and implementing other elements of the 2001 Bonn Agreement and subsequent international accords on Afghanistan. Indeed, Afghan-Canadian Mirwais Nahzat of World University Services of Canada (WUSC) began his presentation to the Committee on November 29, 2007 by recognizing that “Afghanistan has achieved remarkable political, social and economic progress since the collapse of the Taliban regime in 2001.”³⁸

At the same time, there is general agreement that Bonn was only the beginning of a long-term engagement of the international community in Afghanistan that has and must continue to evolve. As Graeme MacQueen cautioned the Committee: “Once we are clear that our chief goal and highest priority is the well-being of Afghans and Afghanistan, we must acknowledge that this goal cannot be achieved until the root conflicts in Afghanistan have been identified and addressed.”³⁹ Moreover, the re-emergence of a Taliban-led insurgency in the south and east of the country has made further progress much more difficult, and threatens to roll back some of what has been already achieved. As the UN Secretary-General reported to UN member states in September 2007:

As the transition in Afghanistan comes under increasing strain owing to insurgency, weak governance and the narco-economy, the Government of Afghanistan, supported by the international community, will need to demonstrate political will by taking the bold steps necessary to recapture the initiative in each of these fields and restore confidence to the population in tangible ways. Without stronger leadership from the Government, greater donor coherence—including improved coordination between the military and civilian international engagement in Afghanistan—and a strong commitment from neighbouring countries, many of the security, institution-building and development gains made since the Bonn Conference may yet stall or even be reversed.⁴⁰

While success will obviously require significant military and development assistance, coordinating assistance and increasing dialogue between the international community, regional powers and the Government of Afghanistan will in particular demand strengthened diplomacy. Seema Patel, who spent nearly seven weeks in Afghanistan in the fall of 2006 coordinating a survey of Afghan attitudes on a range of issues, argued before the Committee:

The security and development strategy, in my opinion, is in line with what works best in Afghanistan. However, I think Canada can go one step further on the diplomatic front... Canada, whose troops are in the most difficult area and who has respect in the U.K., the U.S., and throughout Europe, particularly for its thoughtful approach to post-conflict

reconstruction, can and should play a more aggressive role on the diplomatic front. It is a critical niche role for Canada, and we would like to see more of it.⁴¹

Witnesses before the Committee agreed that Canada and the rest of the international community should continue to help Afghanistan in its efforts to achieve a lasting peace. Gerald Ohlsen of the Group of 78 put it well when he told the Committee that “Canadians have a profound interest, purchased at great cost, in the future peace and stability of Afghanistan. Let us work together, with Afghans, with our allies and with the global community, to bring peace to the Afghan people.”⁴²

While witnesses sometimes differed on the means to achieve such a peace, most recognized that a purely military solution to the problems in that country is not possible and that there is a need for complementary military and non-military assistance. Most also agreed that the achievement of a lasting peace for Afghanistan would require both increased resources and better coordination on the part of the international community. At the same time, many underlined the concomitant need to strengthen Afghanistan’s national dialogue and reconciliation processes, and to address Afghanistan within its regional context. Indeed Mr. Ohlsen expressed concern that “there is a vacuum when it comes to constructive and responsible promotion of a political settlement in Afghanistan”, identifying “helping to shape a comprehensive peace process” as a potential area for Canadian international leadership.⁴³

As already noted, there was wide agreement that the international mission in Afghanistan has been under-resourced from the beginning, *both* in terms of money and in terms of military forces. In the fall of 2006, Professor Roland Paris of the University of Ottawa told the Committee that “from the beginning, this mission has been hampered by a lack of international forces to help the Afghan government establish its presence throughout the country. We are dealing with the consequences today, as we belatedly enter regions that have been neglected for the past five years. So we are living the consequences of early decisions about under-resourcing this operation. In fact, for the size of the country and the population, this is the most under-resourced international stabilization mission since World War II.”⁴⁴

While international assistance to Afghanistan has been multifaceted, the continuing insurgency has led to an ever-greater focus on the security aspects of the mission. Although security assistance remains a high priority, witnesses were generally in agreement that more attention should have been paid earlier on to challenges such as governance and the rule of law—which includes issues such as corruption, the drug economy and human rights. In practical terms, while the training of an Afghan National Army remains a priority, much more attention should have been placed sooner on training the Afghan National Police, and the international community must move to address this shortcoming as quickly as it can.

Witnesses also generally agreed on the need to address the many problems of Afghanistan within a broader regional context. That this is a perilous and constantly

evolving context was reinforced to the Committee by Afghan Ambassador Omar Samad in his statement to the Committee of December 4. In particular, many underlined the need to recognize and address the important role played by Pakistan in the resurgence of the Taliban. In a videoconference from Kandahar, where she has lived for the last five years, American former journalist Sarah Chayes told the Committee that: "It's really important that you understand what's happening in southern Afghanistan, not so much as an insurgency—that is, an indigenous uprising by locals—but rather as a kind of invasion by proxy of Afghanistan by Pakistan using Afghans. Fundamentally, this so-called insurgency is being orchestrated, organized, financed, trained, and equipped across the border in Pakistan."⁴⁵

While most witnesses did not go that far, they agreed that more needs to be done to address the issue of Pakistan and its relations with Afghanistan. Chris Alexander told the Committee in early 2007 that: "Pakistan... remains the partner of Afghanistan with whom we all need to work most intensively to solve some very key outstanding problems. Key to the solution is a recognition that the Taliban represents a threat to the established order, to the constitutional order in both countries. I think there is a dawning recognition in Pakistan itself that this is the case."⁴⁶ He added: "Quite frankly, in the first four or five years of transition, the importance of this issue was under-recognized by all the relevant players... we are only now generating the critical mass of dialogue with Pakistan that we need on these issues."⁴⁷

Seema Patel agreed on the need to address Pakistan as a priority, but underlined the need to also include other regional countries, which had played a key role during the initial Bonn process. In her words, "The diplomatic front in the regional countries I think is critical. It was during Bonn, and it should be for the long term."⁴⁸ As noted above, she also argued that Canada should play a stronger diplomatic role. As she explained:

The U.S. dominates the mission in Afghanistan, and it needs its allies that are committed to Afghanistan's recovery to push for better, more effective policies. I have met officials from the Netherlands, Norway, Germany, Canada, and the U.K. who are all committed to making positive changes and to creating a unified approach to some of the tougher issues, such as the role of Pakistan and Iran, the approach to countering narcotics, short-term strategic planning, a geographic balance of reconstruction assistance, and international accountability. These officials from these countries need to be brought together and need to work together to influence U.S. and Afghan leadership.⁴⁹

In terms of the achievement of peace in Afghanistan, Graham MacQueen of McMaster University was among those who argued for a "serious peace process", but he added that "it would probably be very unwise to go directly to negotiation between leaders of main belligerent groups. This would encourage undemocratic backroom deals, which is not what we are advocating." Instead, he recommended a process that begins with dialogue and problem-solving, then moves on to negotiations and reconciliation.⁵⁰

While there has been much controversy in Canada and elsewhere over the question of whether or not to "negotiate with the Taliban," most witnesses before the Committee

agreed that achieving peace in Afghanistan will require simultaneous political as well as military efforts. Former deputy minister of Foreign Affairs and Canadian Ambassador to NATO Gordon Smith argued that: "The political dimension of this, both with Pakistan and the internal political dimension in Afghanistan, is key. I say that without having any illusions about how difficult this is to do."⁵¹ Most witnesses agreed it would be useful to talk with some elements of the insurgency. Ernie Regehr of Project Ploughshares argued before the Committee in November 2006:

I don't think the point is to search out the Taliban leadership and make it even stronger by making it the centre of negotiation. I think it's to search out the people who have grievances against the government, who are disenchanted with the government, and who, for a lack of other political housing, go to the Taliban as the umbrella under which they express their dissidence. I think it's this kind of non-Taliban leadership, which expresses grievances, that you want to go to in the negotiations.⁵²

Gordon Smith agreed: "With respect to the Taliban and whether it can be split, that's exactly what we suggest Again, it's controversial. Some people think it's possible to try to exclude some of the more extreme elements and to try to bring people who are associated with the Taliban into the political process in Kabul. That will, among other things, end up giving the Pashtun people a greater degree of power in the overall governance of the country."⁵³ Unfortunately, the difficulties involved in national reconciliation in Afghanistan are underlined by the fact that not all Afghans *want* the Pashtun people to have a greater degree of power in the governance of the country.

On the question of an increased regional perspective on the problems of Afghanistan, there have been some positive developments, notably in relations between Afghanistan and Pakistan. In mid-October, however, the Special Representative of the UN Secretary-General for Afghanistan, Tom Koenigs, reported to the UN Security Council that there was still a "capacity deficit in regional cooperation." He argued that this capacity deficit "must be addressed first and foremost within the Government of Afghanistan by the creation of supporting regional units in the lead ministries, led by the reinforced Ministry of Foreign Affairs." He added: "For the region, a key target remains complementing the focus of Afghanistan's neighbours on their bilateral relationships by furthering, and expanding upon, multilateral approaches to enduring stability for Afghanistan."⁵⁴ Canada may be able to play a useful role in both of these areas.

Among other approaches to increasing regional cooperation, a number of nations have favoured the appointment of a new higher-level UN special envoy to Afghanistan. In September 2007, Canada's Minister of Foreign Affairs, the Honourable Maxime Bernier explained that: "we believe that at the leadership level in Afghanistan we need someone of a high level and with a clear mandate." He continued, "The UN mission is already there, and Canada is there under UN mandate, but we believe that the UN itself has to be more active in the co-ordination process."⁵⁵

In terms of Afghan national reconciliation, in September 2007 Afghan President Hamid Karzai took the unusual step of appealing publicly to Taliban leader Mullah Omar to

hold discussions. While the Taliban refused to do so unless the government met certain preconditions such as the withdrawal of foreign military forces—which it refused to do—there is no longer a debate about *whether* such negotiations would be proposed, only about the circumstances in which they might occur. In the meantime, continued military assistance will be necessary to establish the conditions for effective dialogue. As Barnett Rubin told the committee:

...people don't surrender when they think they're winning ... As long as there is, from their point of view, a part of Afghanistan that is not under the control of the Government of Afghanistan because it's in the tribal agencies and in Pakistan, and as long as that area is also not really controlled by Pakistan and Pakistan does not do more to effectively shut down that recruitment centre, then there is a vast reserve that they have that makes it very difficult to create conditions for that kind of political discussion, although it can be done on a local basis within Afghanistan.⁵⁶

Gerald Ohlsen underlined to the Committee the need for the United Nations to play a key role in support of a “broadly-based political dialogue, one that engages all sectors of society and all communities of interest... given that only the UN can even notionally lead the peace implementation process, if only because no other single body is acceptable to the international community.”⁵⁷ Tom Koenigs stated in September 2007 that “we from the United Nations will certainly support peace talks because the insurgency cannot be won over by military means only and we have to keep the door open for negotiations.”⁵⁸ At the same time, he agreed with Barnett Rubin and others that general negotiations were not imminent. In mid-October, he provided more detail to the Security Council as follows:

In the past two months, the President and the parliament have increasingly expressed the desire to conduct outreach to insurgents willing to reconcile with the Government. However, to be effective, national reconciliation will require a comprehensive strategy defined by the parameters of the Afghan constitution. I was told that several Taliban commanders have expressed the wish to live in peace under the current constitution—out of fear for their survival and uncertainty about the sustainability of their sanctuaries and in response to signals pointing towards the need for dialogue at many levels, above all in the wake of the Afghanistan-Pakistan peace jirga held in early August. The Taliban as an organization remains, at least in part, determined to continue its military campaign. There are currently no prospects for negotiations with the top leadership of the Taliban.⁵⁹

Over the past several years, Canada has significantly increased the diplomatic resources it devotes to Afghanistan, and has also recently given the Department of Foreign Affairs and International Trade responsibility for coordinating all Canadian government activities there—the so-called “3D” or “whole-of-government” approach. In April 2007, former Canadian diplomat Scott Gilmore argued before the Committee that:

Canada's relative influence in Kabul is unique, and I can say this as a former diplomat Unlike most other post-conflict missions, Canada is one of the lead players in Kabul. This is partly due to the size of our commitment, but it's also due to the effectiveness of the three-D approach and the leadership of such people as our former Canadian ambassador, Chris Alexander, who has now left the foreign service to work for the UN; General Hillier; and General Andrew Leslie.⁶⁰

Making the most effective use of this influence, Canada should explore how it can help to strengthen political processes both within that Afghanistan and throughout the region, since both will be critical elements in the achievement of a lasting peace. The Committee is fully aware that such processes will be difficult, long-term, and certainly not without risk. Nevertheless, as Gerald Ohlsen pointed out, it is important to begin the dialogue now and to pursue these issues on multiple levels.⁶¹ Further action is imperative.

LOOKING AHEAD

Canada is fortunately engaged at the most critical levels, and adjusting well to the dynamic environment. Canadians in civil and military affairs in Afghanistan are indeed serving a noble cause and deserve all the support you give them.

We all need to contemplate for a minute what the consequences of failure would mean to Afghans, to the region, to the forces of oppression and to those in the family of nations who are invested in blood and in kind? ...

Whatever the decision, I urge you beforehand to contemplate strategically, using broad analysis and a grand perspective.

His Excellency Omar Samad
Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada⁶²

As the Committee has underlined at the start, Canada's future role in Afghanistan constitutes a great challenge for our international policy in the months and years ahead. The members of the Manley panel had the complexities of the situation reinforced during the course of their visit to Afghanistan in late November 2007.⁶³ We look forward to their findings, but we do not expect that they will be able to come up with definitive answers between now and the end of January 2008. With this preliminary report, the Committee's objectives are modest: namely, to contribute some of what we have learned to date to the necessary ongoing public debate. We are not yet ready to draw firm conclusions. These must await the deeper and fuller study that we intend to undertake during 2008.

The Committee can, however, make some interim observations based on the testimony we have received so far and in line with the two major studies that we have completed and presented to the House in the past year. First and foremost, while witnesses differed on the specifics of how best Canada should support the Afghan people, all witnesses without exception argued that Canada must make a long-term commitment to helping Afghans achieve sustainable poverty-reducing development and a lasting peace.

In the wake of decades of devastating wars and civil conflicts, Afghanistan remains one of the world's most fragile states. In the final recommendation of the Committee's December 2006 Report *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, we argued that: "Canada should formally commit to a 'whole of government' strategy for Haiti that envisages involvement for at least ten years and that indicates long-term

funding—beyond the five-year allocations already announced in July 2006—will be available to fully support this strategy.”⁶⁴ In chapter nine of the Committee’s July 2007 Report, *Advancing Canada’s Role in International Support for Democratic Development*, the Committee, reflecting on the “hard cases” of Afghanistan and Haiti—the number one and two recipients of Canadian international assistance respectively—we recommended that:

Recognizing that the circumstances of “failed” or “fragile” states are the most difficult and complex for democratic development interventions, Canada should concentrate its efforts in countries where it is already heavily invested with much at stake, and where it is capable of making a difference by sustaining high levels of democracy and peace-building assistance over long periods of time.⁶⁵

That does not mean just doing more of the same. In both reports, the Committee emphasized the need for continuous learning that feeds back into the policy planning, decision-making, and accountability processes. We called for better coordination of efforts at all levels from multilateral undertakings to the processes within our own government. We called for better, more regular and more transparent context-specific assessments and independent evaluations for effective results. We repeat those calls here.

Moreover, in the case of Afghanistan specifically, we acknowledge the many witnesses who have appealed for greater emphasis on the socio-economic, governance, peace support and diplomatic dimensions of what must be an eventual and sustainable Afghan political solution. Especially when Canadian lives are at risk, Canada’s Afghanistan strategy must also always strive to put our resources, both military and non-military, to the best possible use under difficult and changing circumstances. Canada’s approach must take into account the voices of ordinary Afghans. As importantly, it must do so in a way that includes the participation of Parliament and the Canadian public.

Many of our witnesses raised important issues and concerns that remain pertinent through 2008 and beyond. For example:

- To what extent is our current level of assistance sufficient, and the manner in which it is delivered appropriately configured, in order to be most effective in raising living conditions for the greatest number of Afghans, especially the poorest and most vulnerable, and in providing for their security? What policy changes may need to be considered?
- How can Canada best work with Afghan and international partners in order to achieve the security and stabilization objectives necessary to permit sustainable development of a democratic Afghan state and society, “Afghanization” of that development process, and ultimate resolution of civil conflict to the point that Afghans themselves can realize their national goals through peaceful, political means?

It comes down to why Canada is and must remain in Afghanistan, and to making sure that all of our interventions are really helping, in the best ways possible under the circumstances, the Afghan people to secure a better future for themselves. That is the overall long-term question that the Committee will bear in mind as it pursues its study of future Canadian policy choices in Afghanistan.

We close with the stirring words to the Committee of a young Canadian, Mirwais Nahzat, who fled Afghanistan with his family almost 15 years ago. Recently returned from a visit to his native country in October 2007 to, as he put it, “assess first-hand some of the major challenges and changes in ordinary Afghans’ lives”, he made the following appeal to us:

Saving Afghanistan is within our grasp and we owe it to Afghans, and to the Canadian public to leave behind a meaningful legacy in the war-battered Afghanistan. As an Afghan-Canadian, I urge you to remember the plight, problems and dreams of the people of Afghanistan.⁶⁶

ENDNOTES

- 1 Gordon Smith, "Foreword", *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2007, p. 3, <http://www.cdfai.org/PDF/Canada%20in%20Afghanistan%20Is%20it%20Working.pdf> ; see also his testimony before the Committee, 39th Parliament, 1st Session, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007.
- 2 See House of Commons Standing Committee on National Defence, *Canadian Forces in Afghanistan*, presented to the House June 18, 2007, and the *Government Response*, presented to the House October 17, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeList.aspx?Lang=1&PARLSES=391&JNT=0&SELID=e24 &COM=10470>.
- 3 The case of Afghanistan is addressed in chapter nine of the Committee's Report, *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, presented to the House July 11, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>; see also the *Government Response*, presented to the House November 2, 2007, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=216092>.
- 4 *Minutes of Proceedings*, 39th Parliament, 2nd Session, FAAE Meeting No. 2, November 20, 2007.
- 5 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SELID=e17 &COM=13185>
- 6 This includes even basic demographic information. For example, Afghanistan has not had an official census since 1979, before the decades of war and massive population displacements that followed. Estimates of Afghanistan's population in recent official and academic sources consulted range from a low of 20 million to a high of 32 million.
- 7 Ronald Neumann, "Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?", Address at the Centre for Strategic and International Studies, Washington D.C., May 31, 2007, transcript by Federal News Service, Washington D.C., p. 2, http://www.csis.org/media/isis/events/070531_csis_sfrtranscript.pdf.
- 8 Statement to the Committee by Afghan Ambassador to Canada Omar Samad, FAAE Meeting No. 6, p. 3.
- 9 Detailed documentation is available at <http://www.andis.gov.af/andis/l-ANDS/andis-documents.asp?page=883736&numbpar=c&lang=eng&cont=right&class=dari>.
- 10 Robert Greenhill, President, CIDA (on behalf of Minister Beverley Oda), "Speaking Notes", Appearance before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, Supplementary Estimates 2007-2008, November 27, 2007, p. 1; see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007.
- 11 Ibid. Minister of International Cooperation Bev Oda elaborated on CIDA's current role in her testimony to the Committee on 11 December 2007, FAAE Meeting No. 8. In addition, CIDA President Greenhill provided to the Committee the Agency's "Review of the Afghanistan Program: Final Version", Evaluation Division, Performance and Knowledge Management Branch, May 2007, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/ANN-6513594-P4G>.
- 12 *Evidence*, FAAE Meeting No. 4, November 27, 2007, p. 13.
- 13 Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, p. 5.
- 14 *Evidence*, 39th Parliament, 1st Session, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 3.
- 15 Ibid, p. 8.
- 16 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 12.
- 17 *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p.3.
- 18 Ibid.
- 19 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 16.
- 20 *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 2.

-
- 21 *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 9.
- 22 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 13.
- 23 *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007, p. 9.
- 24 *Evidence*, FAAE Meeting No. 31, November 22, 2006, pp. 1ff.
- 25 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 10.
- 26 Lina Holguin, Submission to the Committee, Meeting No. 5, November 29, p. 3.
- 27 *Evidence*, FAAE Meeting No. 46, March 27, 2007, pp. 2 and 8.
- 28 *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 3.
- 29 Senlis Afghanistan, "Stumbling Into Chaos: Afghanistan on the Brink", The Senlis Council, London, November 2007, p. 8, http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink . DFIF stands for the UK Department for International Development.
- 30 See also Gerry Barr and Kevin McCort, "Aid as a Combat Tool is a Very Bad Idea", *Embassy*, November 28, 2007, p. 8. Mr. Barr is president and CEO of the Canadian Council for International Cooperation and Kevin McCort is interim CEO of CARE Canada.
- 31 *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 6.
- 32 Nipa Banerjee, "What the Critics Don't Get About Afghanistan", *The Ottawa Citizen*, December 4, 2007, p. A15.
- 33 The witnesses who made statements on the record were: Gerry Barr, Canadian Council for International Cooperation; Emmanuel Ish, World Vision Canada; Lina Holguin, Oxfam-Quebec; Mirwais Nahzat, World University Service of Canada, Graham McQueen, McMaster University; Gerry Olsen, Group of 78; Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee. See *Evidence*, FAAE Meeting No. 5 November 29, 2007.
- 34 Mirwais Nahzat, Program Officer, World University Service of Canada (WUSC), Submission to the Committee, 39th Parliament, 2nd session , FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 4.
- 35 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 4.
- 36 *Evidence*, FAAE Meeting No. 48, April 17, 2007, p. 11.
- 37 The five-year Compact between the international community and the government of Afghanistan was agreed to in London on 1 February 2006. For the full text see <http://www.unama-afg.org/news/ londonConf/ docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf> .
- 38 Mirwais Nahzat, Submission to the Committee, Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1.
- 39 Graeme MacQueen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1.
- 40 Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security," United Nations, September 21, 2007, A/62/345-S/2007/555, <http://www.unama-afg.org/docs/ UN-Docs/ repots-SG/2007/07sep21-report.pdf>.
- 41 *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, 8 May 2007, p. 4.
- 42 Gerald Ohlsen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 4.
- 43 *Ibid.*, p. 3.
- 44 *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 11.
- 45 *Evidence*, FAAE Meeting No. 58, May 29, 2007, p. 1.
- 46 *Evidence*, FAAE Meeting No. 42, February 27, 2007. p.6.
- 47 *Ibid.*
- 48 *Evidence*, FAAE Meeting No. 54, May 8, 2007, p. 10.
- 49 *Ibid.*

-
- 50 Graham MacQueen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 2.
- 51 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 3.
- 52 *Evidence*, FAAE Meeting No. 28, November 8, 2006, p. 5.
- 53 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, p. 5.
- 54 UN Security Council, "The Situation in Afghanistan", 5760th Meeting, October 15, 2007, **S/PV.5760** (Provisional).
- 55 Steven Edwards, "Canada pushes for Afghanistan Envoy; Bernier to make case for UN role in War-torn Nation," *Calgary Herald*, September, 29, 2007.
- 56 *Evidence*, FAAE Meeting No. 47, March 29, 2007, pp. 13-14.
- 57 Ohlsen, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, p. 1; see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007.
- 58 "Afghan Government and People Want Talks With Taliban, UN Envoy Says," UN News Centre, September 21, 2007, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23912&Cr=afghan&Cr1=#>
- 59 UN Security Council, The Situation in Afghanistan, 5760th Meeting, October 15, 2007, **S/PV.5760** (Provisional).
- 60 *Evidence*, FAAE Meeting No. 51, April 26, 2007, p. 13.
- 61 *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, pp. 12-15.
- 62 Statement of Ambassador Omar Samad to the Committee, FAAE Meeting No. 6, December 4, 2007, p. 3. see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 6, December 9, 2007, p. 9.
- 63 Kelly Cryderman, "Manley hopes to elevate Afghan dialogue", *The Calgary Herald*, November 29, 2007, p. A11.
- 64 House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development, *Canada's International Policy Put to the Test in Haiti*, December 2006, Recommendation 7, p. 25, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=188702>.
- 65 *Advancing Canada's Role in International Support for Democratic Development*, July 2007, Chapter nine, Recommendation 27, p. 171, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&Lang=1&SourceId=213353>.
- 66 Mirwais Nahzat, Submission to the Committee, FAAE Meeting No. 5, 29 November 2007, pp. 1 and 4; see also *Evidence*, FAAE Meeting No. 5, November 29, 2007, pp. 5-9.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES (39-1)

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|--|------------|---------|
| Department of National Defence | | |
| R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff | 2006/10/25 | 24 |
| Rodney Monette, Acting Deputy Minister | | 24 |
| Gordon O'Connor, Minister | | 24 |
| Mennonite Economic Development Associates of Canada | 2006/11/08 | 28 |
| Linda M. Jones, Technical Director, International Operations | | |
| Project Ploughshares | | 28 |
| Ernie Regehr, Senior Policy Advisor | | |
| University of Calgary | | 28 |
| David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies | | |
| University of Ottawa | | 28 |
| Roland Paris, Associate Professor, Public and International Affairs | | |
| Mihreya Mohammed Aziz, Camerawoman | | 31 |
| Hooshang Riazi | | 31 |
| A. John Watson, President and Chief Executive Officer, CARE Canada | | 31 |
| As individuals | | |
| Najiba Ayoobi, Manager, Radio Killid | 2006/11/22 | 31 |
| Department of Foreign Affairs and International Trade | | |
| Leonard Edwards, Deputy Minister | 2007/03/20 | 44 |
| Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs | | 44 |
| David Mulroney, Associate Deputy Minister | | 44 |
| Queen's University | | |
| Douglas Bland, Chair, Defence Management Studies Program, School of Policy Studies | | 45 |

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|--|-------------|----------------------|
| As an individual Walter Dorn, Professor and Co-Chair, Department of Security Studies, Canadian Forces College | 2007/03/22 | 45 |
| Minister of International Cooperation Josée Verner, Minister | 2007/03/27 | 46 |
| Center on International Cooperation Barnett Rubin, Director of Studies and Senior Fellow, University of New York | 2007/03/29 | 47 |
| University of Victoria Gordon Smith, Executive Director, Centre for Global Studies and Adjunct Professor of Political Science | | 47 |
| Conference of Defence Associations Brian MacDonald, Senior Defence Analyst | 2007/04/17 | 48 |
| Alain Pellerin, Executive Director | | 48 |
| Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix Marc André Boivin, Assistant-director | | 48 |
| UNICEF Canada Nigel Fisher, President and Chief Executive Officer | | 48 |
| University of Ottawa Pierre Beaudet, Professor, International Development and Globalization Program, Faculty of Social Sciences | | 48 |
| Royal Military College of Canada Houchang Hassan-Yari, Professor, Political Science | | 49 |
| As an individual David Van Praagh, Journalist | 2007/04/19 | 49 |
| Department of National Defence Ward Elcock, Deputy Minister R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff Gordon O'Connor, Minister K.W. Watkin, Judge Advocate General, Operations, Office of the Judge Advocate General | 2007/04/25 | 50 50 50 50 |
| Bonn International Center for Conversion (BICC) Mark Sedra, Research Associate | 2007/04/26 | 51 |

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|---|------------|---------|
| Peace Dividend Trust | | 51 |
| Scott Gilmore, Executive Director | | |
| Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.) | 2007/05/08 | 54 |
| Seema Patel, Lead Project Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project | | |
| Steven Ross, Research Consultant, Post-Conflict Reconstruction Project | | 54 |
| High Commission for the Islamic Republic of Pakistan | 2007/05/10 | 55 |
| Musa Javed Chohan, High Commissioner for the Islamic Republic of Pakistan | | |
| Najm us Saqib, Deputy High-Commissioner | | 55 |
| Saqlain Syedah, First Secretary | | 55 |
| The Senlis Council | | 58 |
| Norine MacDonald, President and Lead Field Researcher, Security and Development Policy Group | | |
| As an individual | 2007/05/29 | 58 |
| Sarah Chayes, Founder, Arghand (cooperative in Kandahar) | | |

APPENDIX B

LIST OF WITNESSES (39-2)

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|--|------------|---------|
| Afghanistan Reference Group | 2007/11/29 | 5 |
| Gerry Barr, President-Chief Executive Officer, Canadian Council for International Cooperation | | |
| Lina Holguin, Policy Director, Oxfam Quebec | | 5 |
| Emmanuel Isch, Vice President, International and Canadian Programs, World Vision Canada | | 5 |
| Stefan Lehmeier, Coordinator, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee | | 5 |
| Graeme MacQueen, Associate Professor, McMaster University | | 5 |
| Mirwais Nahzat, Program Officer, World University Service of Canada | | 5 |
| Gerry Ohlsen, Vice-Chair, Group of 78 | | 5 |
| Embassy of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada | 2007/12/04 | 6 |
| Omar Samad, Ambassador of the Islamic Republic of Afghanistan to Canada | | |
| Department of Foreign Affairs and International Trade | 2007/12/11 | 8 |
| Maxime Bernier, Minister | | |
| Yves Brodeur, Assistant Deputy Minister, Afghanistan Task Force | | 8 |
| Minister of International Cooperation | | 8 |
| Bev Oda, Minister | | |
| Canadian International Development Agency | | 8 |
| Stephen Wallace, Vice President, Afghanistan Task Force | | |

APPENDIX C

LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Fisher, Nigel
Unicef Canada

Barr, Gerry
Afghanistan Reference Group

Holguin, Lina
Afghanistan Reference Group

Isch, Emmanuel
Afghanistan Reference Group

Lehmeier, Stefan
Afghanistan Reference Group

MacQueen, Graeme
Afghanistan Reference Group

Mirwais, Nahzat
Afghanistan Reference Group

Ohlsen, Gerry
Afghanistan Reference Group

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from Session 39-1 (Meetings Nos. 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, and 58) and Session 39-2 (Meetings Nos. 5, 6, 7, 8 and 9) is tabled.

Respectfully submitted,

Kevin Sorenson, MP
Chair

December 28, 2007.

DISSENTING OPINION submitted by CPC Members

*CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN AFGHANISTAN:
A PRELIMINARY REPORT*

On December 13, 2007, the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (SCFAID) passed a Motion supporting a report entitled, *Canada's International Policy Put to the Test in Afghanistan: A Preliminary Report*.

The Government members of the committee did not vote for the motion on which the preliminary report is predicated because of the following objections:

First, Conservative Party of Canada (CPC) committee members have consistently maintained that the mission in Afghanistan merits serious and fulsome discussion executed in a manner that respects the importance of all aspects of the mission. As such, CPC members would be remiss to support a preliminary report that, by virtue of its unrealistic timeframe, prohibited any level of thorough and rigorous analysis of the evidence; not only is there an intention to invite more witnesses to appear before SCFAID but the possibility also exists that the committee may travel to Afghanistan, among other possible options on studying Canada's mission in Afghanistan.

Second, the motion that yielded this preliminary report required the report to be merely and purely a summation of facts obtained from evidence already presented before the committee. The report as passed by SCFAID, through a combined opposition vote, was not a neutral representation of facts but was a report peppered with implicit recommendations and editorials many with which the committee could not agree. By definition preliminary, implies something that is a work in progress. Therefore, the inclusion of recommendations, whether implicit or explicit, would be premature as the committee's study of Canada's Mission in Afghanistan will be continuing in 2008.

Third, CPC committee members share the view that this intended preliminary report was not assigned due time to create an accurate and full summation of the evidence placed before the committee thus far. Instead, it was rushed through without adequate debate, reflective of the efforts by opposition party members to act in a clearly partisan direction.

For these broad reasons, the CPC members cannot support the preliminary report as it currently reads. CPC members of the committee direct readers to review the evidence contained in the transcripts of the meetings held thus far during the committee's Study of Canada's Mission in Afghanistan at the website:

<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteeHome.aspx?Lang=1&PARLSES=392&JNT=0&SELID=e17 &COM=13185>

**Dissenting Opinion from the Bloc Québécois
on the Preliminary Report of the
Standing Committee on Foreign Affairs and International
Development, entitled:**

***“Canada’s International Policy Put to the Test in
Afghanistan:
A Preliminary Report”***

The Bloc Québécois has always defended the principle that elected representatives must be front and centre in public debates and take part in them: that is a basic democratic principle. And yet, by mandating the independent advisory panel on the Afghan mission to study Canada’s future role in Afghanistan when the current mission ends, set for February 2009, Prime Minister Stephen Harper has ignored this principle, preventing parliamentarians from fully carrying out their role and debating one of the most important questions for both Quebecers and Canadians.

The *Standing Committee on Foreign Affairs and International Development* is fully capable of performing the work mandated to the *Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan*. In order to reinforce the role of parliamentarians, the Bloc Québécois tabled a motion on November 20, 2007, in the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development asking that the Committee “[...] make recommendations on Canada’s role in Afghanistan at the end of the present mission; and that the Committee make a preliminary report to the House of Commons by December 14, 2007,”¹ that is, before the Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan tables its report, slated for late January 2008.

Contrary to the request of the Bloc Québécois, the current preliminary report contains no recommendation on Canada’s role in Afghanistan after February 2009. The Bloc Québécois therefore makes the following recommendations:

- **Recommendation 1 – End of the current Canadian mission in Kandahar**

In line with the Government of Canada’s commitments to NATO, Canadian military forces will reach the end of their mission in the Kandahar region in February 2009. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada not extend the mandate of the current mission within NATO’s

1 FAAE, 39th Parliament, 2nd session, *Minutes of Proceeding*, Meeting No. 2, November 20, 2007.

International Security Assistance Force (ISAF) in the Kandahar region once it ends in February 2009. The Bloc Québécois calls on the Government of Canada to announce immediately that it will not renew the mission when it ends in February 2009.

- **Recommendation 2 – Withdrawal of Canadian military forces from the Kandahar region and the non-participation of Canada in combat zones**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada inform the members of NATO as soon as possible that it will withdraw its military forces from the Kandahar region when its ISAF mission ends in February 2009, so that they can find relieving troops.

The Bloc Québécois also recommends that the Canadian military forces do not participate in any mission in a combat zone.

- **Recommendation 3 – Maintaining some Canadian military presence in Afghanistan**

While the Bloc Québécois calls on the Government of Canada to withdraw its military forces from the Kandahar region in February 2009, the Bloc Québécois believes that the Government of Canada should continue to maintain some military presence in Afghanistan in order to protect the humanitarian workers and should thus leave a military contingent in Afghanistan. However, this contingent's mission should be to establish and maintain security perimeters in order to allow reconstruction, and it should also have a mandate to continue training Afghanistan's national army.

- **Recommendation 4 – Rebalancing the Canadian mission in Afghanistan**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada rebalance its mission in Afghanistan by increasing development assistance and putting more emphasis on diplomacy.

- **Recommendation 5 – Development assistance for Afghanistan**

The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada prioritize development assistance in a clear and concrete fashion.

1. To that end, the Government of Canada should increase its development assistance for Afghanistan. Canada's greater financial leeway means that Canada could invest more in Afghanistan by considerably increasing the development assistance budget, so as to

meet the objective committed to by the Government of Canada and set by the UN of 0.7% of GDP in development assistance by 2015.

2. All the development assistance that Canada offers should be awarded taking the interests of the Afghan people into consideration, focus on sustainable development and ensure respect and protection of the local population's fundamental human rights. To that end, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada increase the number of CIDA employees in Afghanistan in order to be better able to gain knowledge in the field and of Afghan needs and to ensure better control and management of funds and assistance programs.
3. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada direct as much of its development assistance as possible through multilateral organizations, and UN agencies in particular, in order to eliminate overlapping and conflicting efforts.
4. The Bloc Québécois supports the Government of Canada in its desire to have a UN High Representative for Afghanistan appointed who would be responsible for coordinating the entire reconstruction effort in consultation with the Afghan government. The Bloc Québécois therefore urges the Government of Canada to pursue its efforts, inspired by what was done in Bosnia and Kosovo. This High Representative must also be able to liaise between NATO and the reconstruction teams in order to steer the assistance toward the priorities identified during the London Conference. It would be desirable that this High Representative become the veritable overseer of international intervention with the Afghan government. The Bloc Québécois therefore believes that the Government of Canada should convince its partners to make coordination of the reconstruction effort in Afghanistan a priority.

• **Recommendation 6 – Investing in diplomacy**

For the Bloc Québécois, successful reconstruction in Afghanistan cannot be attained by force of arms alone. For this reason, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada invest more heavily in diplomacy.

1. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada firmly support all the Afghan government's efforts to reach out and integrate into civil society those Taliban and Afghan insurgents prepared to lay down their weapons without demanding unacceptable conditions.
2. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada intensify its diplomatic efforts with Afghanistan's regional actors, including

Iran, Pakistan, India and China. These countries must be involved in the resolution of the conflict and, if possible, the reconstruction of Afghanistan.

3. The Bloc Québécois recommends that the Government of Canada be the instigator of the organization, as quickly as possible, of an international conference on Afghanistan. This conference will review the reconstruction and development assistance provided by the international community in Afghanistan, the poppy cultivation issue, and the security situation in Afghanistan. The conference should include Afghanistan's regional actors, including Pakistan, Iran, India and China.

• **Recommendation 7 – The poppy cultivation issue**

Given the ineffectiveness of the strategy currently pursued by NATO and the United States to stem the increase in poppy cultivation in Afghanistan, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada review its approach to this issue and encourage its allies to do the same, while keeping in mind that eradication is not a viable or conceivable solution because it increases the vulnerability of farmers and their dependence on opium trafficking, as pointed out by many experts and international organizations, including the World Bank. To that end, the Bloc Québécois recommends that the Government of Canada adopt and apply a three-stage strategy:

1. Help fight opium trafficking and traffickers;
2. Help fund and set up alternative crop programs and build infrastructures—roads, public markets and refrigeration equipment—to market products from alternative crops and help introduce mechanisms that would encourage Canada to buy the harvests directly from farmers in order to help this market get established.
3. In consultation with the international community, determine the possibility, for a transitional period, of buying some or all of the poppy harvests directly from farmers for medical purposes, for example for making codeine or morphine.

• **Recommendation 8 – Treatment of prisoners**

The Bloc Québécois urges the Government of Canada to ensure that the prisoners it transfers to the Afghan authorities are treated in accordance with the Canada-Afghanistan agreement on the treatment of prisoners and the Geneva Convention. The Government of Canada should ensure that the prisoners it transfers are not tortured and that their basic rights are respected. If it cannot obtain these assurances, the Government of Canada must stop transferring prisoners.

utilisation à des fins médicales, pour la fabrication de codéine ou de morphine, par exemple.

- **Recommandation 8 – Traitement des prisonniers**

Le Bloc Québécois exhorte le gouvernement du Canada à s'assurer que les prisonniers qu'il transfère aux autorités afghanes soient traités en conformité avec l'entente Canada-Afghanistan sur le transfert des prisonniers ainsi qu'en conformité de la Convention de Genève. Le gouvernement du Canada devrait donc s'assurer que les prisonniers qu'il transfère ne soient pas torturés et que leurs droits fondamentaux soient respectés. S'il ne peut obtenir cette assurance, le gouvernement du Canada doit cesser tout transfert de prisonniers.

3. Voir, en consultation avec les pays de la communauté internationale, s'il est possible, pour une période transitoire, d'acheter directement auprès des paysans une partie ou toute leur récolte de pavot en vue d'une

- ce qui aiderait au développement de ce marché.
2. Contribuer au financement et à la mise sur pied de programmes de cultures alternatives, de contribution à la construction des infrastructures – routes, marchés publics et moyens de réfrigération – en vue de la mise en marché des produits issus des cultures alternatives et de contribuer à la mise en place de mécanismes qui favoriseraient l'achat, par le Canada, directement des paysans de leurs récoltes issues des cultures alternatives
1. Contribuer à la lutte contre le trafic et les trafiquants de l'opium;

temps qui permettrait de :

gouvernement du Canada adopte et applique une stratégie en trois dont la Banque mondiale. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le paysans, tel que constaté par de nombreux experts et organismes internationaux parce qu'elle aggrave la précarité et la dépendance face au trafic de l'opium des gardant à l'esprit que l'éradication n'est pas une solution envisageable et viable approche face à cette question et qu'il invite ses alliés à faire de même, tout en Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada revioie son États-Unis pour contre l'intensification de la culture du pavot en Afghanistan, le

• Recommandation 7 – La problématique de la culture du pavot

3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada soit l'investigateur de l'organisation, dans les plus brefs délais, d'une conférence internationale portant sur l'Afghanistan. Cette conférence devra faire le point sur la reconstruction et sur l'aide au développement fournie par la communauté internationale en Afghanistan, sur la problématique de la culture du pavot et sur la situation de la sécurité qui existe en Afghanistan. Par ailleurs, une telle conférence devrait inclure des acteurs régionaux de l'Afghanistan dont, entre autres, le Pakistan, l'Iran, l'Inde et la Chine.
2. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada intensifie ses efforts diplomatiques auprès des acteurs régionaux de l'Afghanistan dont, entre autres, le Pakistan, l'Inde et la Chine. Ces pays devront être impliqués dans la résolution du conflit et, si possible, dans la reconstruction de l'Afghanistan.
1. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada appuie fermement toutes les initiatives d'ouverture du gouvernement afghan visant à intégrer dans la société civile les Talibans et les insurgés afghans qui acceptent de déposer les armes sans condition inacceptable.

1. Pour ce faire, le gouvernement du Canada devrait accroître son aide au développement pour l'Afghanistan. Le Canada disposant d'une grande marge financière, il lui est donc possible d'investir davantage en Afghanistan en augmentant considérablement l'enveloppe de l'aide au développement afin d'atteindre l'objectif, d'ailleurs promis par le gouvernement du Canada et tel que fixé par l'ONU, de 0,7% du PIB en aide au développement d'ici 2015.

2. Toute aide au développement offerte par le Canada devrait servir les intérêts de la population afghane, viser un développement durable et assurer, aux populations locales, le respect et la protection des droits fondamentaux de la personne. Pour ce faire, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada augmente le nombre d'effectifs et d'employés de l'ACDI en Afghanistan afin d'être davantage en mesure d'acquiescer une meilleure connaissance du terrain et des besoins des Afghans et d'assurer une meilleure supervision et gestion des fonds et des programmes d'aide.

3. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada achève, autant que possible, son aide au développement par l'entremise des organisations multilatérales, en particulier par l'entremise des agences de l'ONU, ce qui éliminera nombre de chevauchements et d'efforts contradictoires.

4. Le Bloc Québécois appuie le gouvernement du Canada dans sa volonté que soit nommé un Haut-représentant de l'ONU pour l'Afghanistan, responsable de coordonner l'ensemble des efforts de reconstruction en collaboration avec l'État afghan. Le Bloc Québécois incite donc le gouvernement du Canada à poursuivre cette démarche inspirée de ce qui s'est fait en Bosnie et au Kosovo. Ce Haut-représentant devra également être en mesure de faire le lien entre l'OTAN et les Équipes de reconstruction de façon à orienter l'aide vers les priorités identifiées lors de la *Conférence de Londres*. Il serait souhaitable que ce représentant de l'ONU devienne le véritable maître d'œuvre de l'intervention internationale auprès de l'État afghan. Par conséquent, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait convaincre ses partenaires de faire de la coordination de l'effort de reconstruction en Afghanistan une priorité.

• Recommandation 6 – Investir dans la diplomatie

Pour le Bloc Québécois, la réussite de la reconstruction de l'Afghanistan ne peut pas être atteinte seulement par l'utilisation des armes. Pour cette raison, le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada s'investisse davantage sur le plan de la diplomatie.

mission au sein de la *Force Internationale d'Assistance à la Sécurité* (FIAS) de l'OTAN dans la région de Kandahar lorsqu'elle prendra fin en février 2009. Ce faisant, le Bloc Québécois demande au gouvernement du Canada d'annoncer dès maintenant qu'il mettra fin à cette mission lorsqu'elle arrivera à échéance, en février 2009.

- **Recommandation 2 – Départ des troupes militaires canadiennes de la région de Kandahar et non participation du Canada dans les zones de combat**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada avertisse, dans les plus brefs délais, les membres de l'OTAN qu'il retirera ses troupes militaires de la région de Kandahar lorsque sa mission, au sein de la FIAS, prendra fin en février 2009, et ce afin que ceux-ci puissent assurer la relève.

Par ailleurs, le Bloc Québécois recommande que les troupes militaires canadiennes ne participent à aucune mission en zone de combat.

- **Recommandation 3 – Maintien d'une certaine présence militaire canadienne en Afghanistan**

Bien que le Bloc Québécois demande au gouvernement du Canada de retirer ses troupes militaires de la région de Kandahar, en février 2009, le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Canada devrait néanmoins continuer d'assurer une certaine présence militaire en Afghanistan en vue de protéger les travailleurs humanitaires et qu'il devrait, pour ce faire, laisser un contingent militaire en Afghanistan. Toutefois, ce contingent devrait avoir pour mission d'établir et de maintenir des périmètres de sécurité afin de d'assurer la reconstruction et il devrait, par ailleurs, avoir également le mandat de poursuivre la formation de l'armée nationale d'Afghanistan.

- **Recommandation 4 – Rééquilibrage de la mission canadienne en Afghanistan**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada rééquilibre sa mission en Afghanistan en accroissant l'aide au développement, d'une part, et en accordant, d'autre part, une plus grande importance à la diplomatie.

- **Recommandation 5 – Aide au développement pour l'Afghanistan**

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada priorise clairement et concrètement l'aide au développement.

**Opinion dissidente du Bloc Québécois
sur le rapport préliminaire du
Comité permanent des Affaires étrangères et du
développement international intitulé :**

**« La politique internationale du Canada mise à l'épreuve
en Afghanistan : Rapport préliminaire »**

Le Bloc Québécois a toujours défendu le principe selon lequel les élus doivent être au cœur des débats publics et y participer, c'est un principe fondamental en démocratie. Or, voici qu'en mandatant le *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan* pour étudier l'avenir de la mission canadienne en Afghanistan au terme du présent mandat, prévu pour février 2009, le Premier ministre Stephen Harper a fait fi de ce principe et empêche ainsi les parlementaires de remplir pleinement leur rôle et de débattre d'une question des plus importantes tant pour les Québécois que pour les Canadiens.

Le *Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international* est pleinement habilité et compétent pour effectuer le travail qui a été confié au *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*. Aussi, afin de réitérer le rôle des parlementaires, le Bloc Québécois a déposé, le 20 novembre 2007, au *Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international* une motion demandant au Comité « ... de faire des recommandations sur le rôle du Canada en Afghanistan après la fin de la présente mission, et de faire un rapport préliminaire à la Chambre des communes au plus tard le 14 décembre 2007. »¹, soit avant le dépôt du rapport du *Groupe consultatif indépendant sur la mission du Canada en Afghanistan*, prévu pour la fin de janvier 2008.

Contrairement aux demandes du Bloc Québécois, le présent rapport préliminaire ne contient aucune recommandation sur le rôle du Canada en Afghanistan après février 2009. Par conséquent, le Bloc Québécois fait les recommandations suivantes :

• Recommandation 1 – Fin de la présente mission canadienne à Kandahar

Conformément aux engagements pris par le gouvernement du Canada envers l'OTAN, les troupes militaires canadiennes arriveront, en février 2009, au terme de leur mission dans la région de Kandahar. Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement du Canada ne prolonge pas le mandat de la présente

¹ FAAE, 39^e législature, 2^e session, *Procès-verbal*, réunion n° 2, 20 novembre 2007

OPINION DISSIDENTE présentée par les membres du Comité appartenant au PCC

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN : RAPPORT PRÉLIMINAIRE

Le 13 décembre 2007, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Développement international a adopté une motion à l'appui d'un rapport intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Afghanistan : rapport préliminaire*.

Nous n'avons pas voté en faveur de la motion sur laquelle est fondé le rapport préliminaire en raison des objections suivantes :

Premièrement, nous avons affirmé à maintes reprises que la mission en Afghanistan méritait des discussions sérieuses et très approfondies qui respectent l'importance de toutes ses facettes. C'est pourquoi nous en voudrions d'appuyer un rapport préliminaire qui, à cause de son calendrier irréaliste, a empêché toute analyse complète et rigoureuse des données. On a non seulement l'intention d'inviter un plus grand nombre de témoins à comparaître devant le Comité, mais il est aussi prévu que ses membres puissent se rendre en Afghanistan, entre autres options possibles, dans le cadre de l'étude de la mission du Canada en Afghanistan.

Deuxièmement, la motion l'origine de ce rapport préliminaire exigeait que le rapport soit purement et simplement un résumé de faits obtenus d'éléments de preuve déjà présentés devant le Comité. Le rapport, tel que le Comité l'a adopté, par l'entremise d'une combinaison de votes de l'opposition, n'était pas une représentation neutre des faits, mais était truffé de recommandations implicites et de modifications de forme, nombre desquelles les membres du Comité ne pouvaient appuyer. Par définition, « préliminaire » suppose quelque chose qui est en cours. Par conséquent, il serait trop tôt pour inclure des recommandations, qu'elles soient implicites ou explicites, puisque l'étude par le Comité de la mission du Canada en Afghanistan se poursuivra en 2008.

Troisièmement, nous sommes d'avis que l'on n'a pas consacré suffisamment de temps à ce rapport préliminaire pour créer un résumé exact et complet des éléments de preuve obtenus par les membres du Comité jusqu'à maintenant. Au lieu de cela, on l'a élaboré à la hâte, et celui-ci n'est pas le fruit d'un débat suffisant. Cela est le reflet des efforts déployés par les membres des partis de l'opposition en vue de prendre une décision clairement partisane.

Pour ces raisons générales, nous ne pouvons appuyer le rapport préliminaire tel qu'il est rédigé. Nous prescrivons à ses lecteurs d'étudier la preuve contenue dans les transcriptions des réunions qui ont eu lieu jusqu'à maintenant dans le cadre de l'étude par le Comité de la mission du Canada en Afghanistan, au site Web suivant : <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/committeeehome.aspx?lang=2&parises=392&int=0&selid=e17&com=13185>

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la session 39-1 (séances n^{os} 24, 28, 31, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55 et 58) et la session 39-2 (séances n^{os} 5, 6, 7, 8 et 9) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Kevin Sorenson, député

ANNEXE C

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et particuliers

Fisher, Nigel
Unicef Canada
Barr, Gerry
Afghanistan Reference Group
Holguin, Lina
Afghanistan Reference Group
Isch, Emmanuel
Afghanistan Reference Group
Lehmeier, Stefan
Afghanistan Reference Group
Graeme MacQueen
Afghanistan Reference Group
Mirwais, Nahzat
Afghanistan Reference Group
Gerry Ohlsen
Afghanistan Reference Group

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS (39-2)

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

Afghanistan Reference Group 2007/11/29 5

Gerry Barr, président-directeur général,
Le Conseil canadien pour la coopération internationale
Lina Holguin, directrice des politiques,
Oxfam-Québec

Emmanuel Isch, vice-président,
programmes internationaux et canadiens,
Vision mondiale

Stefan Lehmeier, coordonnateur,
Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la
paix

Graeme MacQueen, professeur agrégé,
Université McMaster

Mirwais Nahzat, agent de programme,
Entraide universitaire mondiale du Canada

Gerry Ohlsen, vice-président,
Groupe de 78

Ambassade de la République islamique de l'Afghanistan 2007/12/04 6

Omar Sarnad, ambassadeur de la république islamique de l'Afghanistan au Canada

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 2007/12/11 8

Maxime Bernier, ministre
Yves Brodeur, sous-ministre adjoint,
Groupe de travail sur l'Afghanistan

Ministre de la Coopération internationale 8

Bev Oda, ministre
Agence canadienne de développement international 8

Stephen Wallace, vice-président,
Groupe de travail sur l'Afghanistan

| Organisations et individus | | | Date | Réunion |
|--|--|--|------------|---------|
| Bonn International Center for Conversion (BICC) | | | 2007/04/26 | 51 |
| Mark Sedra, associé de recherche | | | | |
| Peace Dividend Trust | | | | |
| Scott Gilmore, directeur exécutif | | | | 51 |
| Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.) | | | 2007/05/08 | 54 |
| Seema Patel, consultante en chef, | | | | |
| Projet de reconstruction après-conflit | | | | |
| Steven Ross, consultant au service de la recherche, | | | | |
| Projet de reconstruction après-conflit | | | | 54 |
| Haut-commissariat de la République islamique du Pakistan | | | 2007/05/10 | 55 |
| Musa Javed Chohan, haut-commissaire de la république islamique du pakistan | | | | |
| Najm us Saqib, haut-commissaire adjoint | | | | 55 |
| Saqain Syedah, première secrétaire | | | | 55 |
| The Senlis Council | | | 2007/05/29 | 58 |
| Norine MacDonald, présidente et chercheure en chef sur le terrain, | | | | |
| Groupe de réflexion en politiques de sécurité et développement | | | | |
| À titre personnel | | | | 58 |
| Sarah Chayes, fondatrice, | | | | |
| Arghand (coopérative au Kandahar) | | | | |

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

Université Queen's 2007/03/22 45

Douglas Bland, titulaire,
Chaire d'études en gestion de la défense, École des études
politiques

Ministre de la Coopération internationale 2007/03/27 46

Josée Verner, ministre

Center on International Cooperation 47

Barnett Rubin, directeur des études et agrégé supérieur de
recherches,
Université de New York

Université de Victoria 47

Gordon Smith, directeur exécutif,
Centre for Global Studies et professeur auxiliaire en sciences
politiques

Conférence des associations de la défense 2007/04/17 48

Brian MacDonald, analyste principal de défense

Alain Pellerin, directeur exécutif 48

Réseau francophone de recherche sur les opérations

de paix 48

Marc André Boivin, directeur-adjoint

UNICEF Canada 48

Nigel Fisher, président et chef de la direction

Université d'Ottawa 48

Pierre Beaudet, professeur,
Programme de développement international et mondialisation,
Faculté des sciences sociales

Collège militaire royal du Canada 49

Houchang Hassan-Yari, professeur,
Sciences politiques

À titre personnel 49

David Van Praagh, journaliste

Ministère de la Défense nationale 2007/04/25 50

Ward Elcock, sous-ministre

R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense

Gordon O'Connor, ministre 50

K.W. Watkin, juge-avocat général,

Opérations, Bureau du juge avocat général

ANNEXE A

Liste des témoins (39-1)

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|--|------------|---------|
| Ministère de la Défense nationale | 2006/10/25 | 24 |
| R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense | | |
| Rodney Monette, sous-ministre par intérim | | 24 |
| Gordon O'Connor, ministre | | 24 |
| Mennonite Economic Development Associates of Canada | 2006/11/08 | 28 |
| Linda M. Jones, directrice technique , Opérations internationales | | |
| Project Ploughshares | | 28 |
| Ernie Regehr, conseiller principal en politiques | | |
| Université de Calgary | | 28 |
| David Bercuson, directeur, Centre for Military and Strategic Studies | | |
| Université d'Ottawa | | 28 |
| Roland Paris, professeur agrégé, Affaires publiques et internationales | | |
| Mihreya Mohammed Aziz, cadreuse | 2006/11/22 | 31 |
| Hooshang Riaz | | 31 |
| A. John Watson, président et directeur général, CARE Canada | | 31 |
| À titre personnel | | 31 |
| Najiba Ayooobi, gestionnaire, Radio Killid | | |
| Ministère des Affaires étrangères et du Commerce | 2007/03/20 | 44 |
| Leonard Edwards, sous-ministre | | |
| Peter MacKay, ministre | | 44 |
| David Mulroney, sous-ministre délégué | | 44 |
| À titre personnel | 2007/03/22 | 45 |
| Walter Dorn, professeur et coprésident, Département des études de sécurité, Collège des Forces canadiennes | | |

| | |
|----|--|
| 47 | <i>Ibid.</i> |
| 48 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 10. |
| 49 | <i>Ibid.</i> |
| 50 | Graham MacQuenn, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 2. |
| 51 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion no 47, 29 mars 2007, p. 3. |
| 52 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 5. |
| 53 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 5. |
| 54 | Conseil de sécurité de l'ONU, « La situation en Afghanistan », 5760 ^e séance, 15 octobre 2007, S/PV.5760 (provisoire). |
| 55 | Steven Edwards, « Canada pushes for Afghanistan Envoy: Bernier to make case for UN role in War-torn Nation », <i>Calgary Herald</i> , 29 septembre 2007 [traduction]. |
| 56 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 13-14. |
| 57 | Ohlsen, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, 29 novembre 2007. |
| 58 | Afghan Government and People Want Talks With Taliban, UN Envoy Says, UN News Centre, 21 septembre 2007, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23912&Cr=afghan&Cr1=# . |
| 59 | Conseil de sécurité de l'ONU, La situation en Afghanistan, 5760 ^e séance, 15 octobre 2007, S/PV.5760 (provisoire). |
| 60 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13. |
| 61 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 12-15. |
| 62 | Déclaration de l'ambassadeur Omar Samad devant le Comité, FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 6, p. 3. voir aussi FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 6, 9 décembre, p. 9. |
| 63 | Kelly Cryderman, « Manley hopes to elevate Afghan dialogue », <i>The Calgary Herald</i> , 29 novembre 2007, p. A11. |
| 64 | Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, <i>La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti</i> , décembre 2006, recommandation 7, p. 28, http://cmt.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp2593086/faaerp04-f.pdf . |
| 65 | Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes, <i>Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international du développement démocratique</i> , juillet 2007, chapitre 9, recommandation 27, p. 184, http://cmt.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/faae/reports/rp3066139/faaerp08-f.pdf . |
| 66 | Mirwais Nahzat, mémoire au Comité, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1 et 4; voir aussi FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 5-9. |

| | |
|----|---|
| 19 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 16. |
| 20 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 2. |
| 21 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 9. |
| 22 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 13. |
| 23 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 42, 27 février 2007, p. 9. |
| 24 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 31, 22 novembre 2006, p. 1 et suivantes. |
| 25 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 10. |
| 26 | Lina Holguin, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 3. |
| 27 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 46, 27 mars 2007, p. 2 et p. 8. |
| 28 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 3. |
| 29 | Senlis Afghanistan, « Stumbling Into Chaos: Afghanistan on the Brink », Le Conseil de Senlis, Londres, novembre 2007, p. 8, http://www.senliscouncil.net/modules/publications/Afghanistan_on_the_brink . DFID : ministère du développement international (Royaume-Uni). |
| 30 | Voir aussi Gerry Barr et Kevin McCort, <i>Aid as a Combat Tool is a Very Bad Idea</i> , Embassy, 28 novembre 2007, p. 8. M. Barr est p.d.-g. du Conseil canadien pour la coopération internationale et Kevin McCort est directeur général par intérim de CARE Canada. |
| 31 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 6. |
| 32 | Nipa Banerjee, « <i>What the Critics Don't Get About Afghanistan</i> », <i>The Ottawa Citizen</i> , 4 décembre 2007, p. A15 [traduction]. |
| 33 | Il s'agit des personnes suivantes : Gerry Barr, Conseil canadien pour la coopération internationale; Emmanuel Ish, Vision mondiale Canada; Lina Holguin, Oxfam-Québec; Mirwais Nahzat, Entraide universitaire mondiale du Canada, Graham McQueen, Université McMaster; Gerry Olsen, Groupe des 78; Stefan Lehmeier, Coordonnateur, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix. Voir, FAAE <i>Témoignages</i> , réunion n° 5, 29 novembre 2007 |
| 34 | Mirwais Nahzat, agent de programme, Entraide universitaire mondiale du Canada, mémoire au Comité, 39 ^e législature, 2 ^e session, FAAE, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4. |
| 35 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 48, 17 avril 2007, p. 4. |
| 36 | <i>Ibid</i> , p. 11. |
| 37 | Le Pacte pour l'Afghanistan d'une durée de cinq ans conclu entre la communauté internationale et le gouvernement de l'Afghanistan a été signé à Londres le 1 ^{er} février 2006. Le texte intégral (en anglais) de ce document se trouve à l'adresse http://www.unama-afq.org/news/londonConf/docs/06Jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf . |
| 38 | Mirwais Nahzat, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1. |
| 39 | Graeme MacQueen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 1. |
| 40 | Rapport du Secrétaire général, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales », Nations Unies, 21 septembre 2007, http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/502/16/PDF/N0750216.pdf?OpenElement . |
| 41 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 4. |
| 42 | Gerald Ohlsen, mémoire au Comité, réunion n° 5, 29 novembre 2007, p. 4. |
| 43 | <i>Ibid</i> , p. 3. |
| 44 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 28, 8 novembre 2006, p. 11 |
| 45 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 58, 29 mai 2007, p. 1. |
| 46 | FAAE, <i>Témoignages</i> , réunion n° 42, 27 février 2007, p. 6. |

1 Gordon Smith, «Foreword», *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, mars 2007, p. 3 [traduction], voir aussi son témoignage : Comité des affaires étrangères et du développement international (FAAE), 39^e législature, 1^{re} session, réunion n° 47, 29 mars 2007.

2 Voir Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, rapport présenté à la Chambre des communes le 18 juin 2007, et la *Réponse du gouvernement*, présentée à la Chambre le 17 octobre 2007, http://cmlte.parl.gc.ca/cmlte/committeeliste.aspx?lang=2&parises=391&int=0&seid=e24_&com=10470.

3 Le cas de l'Afghanistan est abordé au chapitre neuf du rapport du Comité. *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, présentée à la Chambre le 11 juillet 2007, <http://cmlte.parl.gc.ca/cmlte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&SourceId=213353&switchLanguage=1>; voir aussi la *Réponse du gouvernement*, présentée à la Chambre le 2 novembre 2007, <http://cmlte.parl.gc.ca/cmlte/CommitteePublication.aspx?COM=10475&SourceId=216092&switchLanguage=1>.

4 FAAE, 39^e législature, 2^e session, *Procès-verbal*, réunion n° 2, 20 Novembre 2007, http://cmlte.parl.gc.ca/cmlte/committeehome.aspx?lang=2&parises=392&int=0&seid=e17_&com=13185.

5 Cela s'applique même aux données démographiques de base. Par exemple, il n'y a pas eu de recensement officiel en Afghanistan depuis 1979, c'est-à-dire avant les dizaines d'années de guerre et les vastes mouvements de population qui se sont ensuivis. Dans les sources officielles et gouvernementales récentes, les estimations de la population de l'Afghanistan varient entre 20 et 32 millions d'habitants.

7 Ronald Neumann, *Success in Afghanistan: Why It Matters? Can It Be Done?*, transcription par le Centre for Strategic and International Studies, Washington, 31 mai 2007, http://www.csis.org/media/csis/events/070531_csis_sctranscript.pdf [traduction].

8 Déclaration devant le Comité de l'ambassadeur afghan au Canada, Omar Samad, FAAE, *Témoignages*, réunion n° 6, p. 3.

9 Pour des renseignements détaillés (en anglais seulement), voir : <http://www.ands.gov.af/ands/I-ANDS/ands-documents.asp?page=883736&numbpar=css&lang=en&q&cont=right&class=dari>.

10 Robert Greenhill, président de l'ACDI (au nom de la ministre Beverley Oda), Notes pour une allocution devant le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la présentation du Budget supplémentaire des dépenses 2007-2008, 27 novembre 2007, p. 1; voir aussi FAAE, *Témoignages*, réunion n° 4, 27 novembre 2007.

11 *Ibid.* La ministre de la Coopération internationale Beverley Oda a donné plus de précisions sur le rôle actuel de l'ACDI lors de son témoignage devant le Comité le 11 décembre 2007, FAAE, réunion n° 8. Le président de l'ACDI, Robert Greenhill, a remis au Comité le document de l'Agence intitulé « Examen du programme de l'Afghanistan : Version finale », Direction de l'Évaluation, Direction générale de la gestion du rendement et des connaissances, mai 2007, <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/EB/acdi-cida.nsf/Fr/ANN-6513594-P4G?OpenDocument>.

12 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 4, 27 novembre 2007, p. 13.

13 Smith, *Canada in Afghanistan: Is It Working?*, p. 5.

14 FAAE, *Témoignages*, 39^e législature, 1^{re} session, réunion n° 47, 29 mars 2007, p. 3.

15 *Ibid.*, p. 8.

16 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 51, 26 avril 2007, p. 12.

17 FAAE, *Témoignages*, réunion n° 54, 8 mai 2007, p. 3.

18 *Ibid.*

- Dans quelle mesure notre niveau d'aide actuel est-il suffisant, et le mode de prestation de cette aide est-il structuré correctement pour réussir à relever les conditions de vie du plus grand nombre d'Afghans, surtout les plus pauvres et les plus vulnérables, et à garantir leur sécurité? Quels changements faudrait-il envisager à notre politique?

- Que pourrait faire le Canada, avec ses partenaires afghans et internationaux, pour atteindre les objectifs de sécurité et de stabilisation nécessaires au développement durable d'une société et d'un État démocratiques afghans, permettre l'« afghanisation » de ce processus de développement et assurer le règlement définitif du conflit civil au point où les Afghans eux-mêmes puissent atteindre leurs propres objectifs nationaux par des moyens pacifiques et politiques?

Il s'agit en fait de se rappeler pourquoi le Canada est intervenu en Afghanistan et doit y demeurer, et de s'assurer que toutes nos interventions aident réellement, et de la meilleure façon qui soit dans les circonstances, les Afghans à se bâtir un meilleur avenir. C'est avec cette considération à long terme à l'esprit que le Comité poursuivra son étude des prochains choix stratégiques du Canada à l'égard de l'Afghanistan.

Nous concluons avec ces paroles émouvantes prononcées devant le Comité par un jeune Canadien, Mirwais Nahzat, qui a fui l'Afghanistan avec sa famille il y a près de 15 ans et qui est retourné visiter son pays natal en octobre 2007 afin, selon ses propres termes, « de constater par moi-même les graves difficultés et les changements importants qui surviennent dans la vie des simples citoyens afghans ». Il nous a lancé l'appel qui suit :

Il est en notre pouvoir de sauver l'Afghanistan et nous devons bien au peuple afghan et à la population canadienne de laisser un héritage significatif dans ce pays déchiré par la guerre. En tant que Canadien d'origine afghane, ⁶⁶ je vous prie de songer au triste sort, aux problèmes et aux rêves de la population afghane .

à la Chambre l'an dernier. D'abord et avant tout, même si les témoins interrogés avaient chacun leur petite idée sur la façon précise dont le Canada pourrait le mieux aider les Afghans, tous, sans exception, étaient d'avis que le Canada doit s'engager à long terme à aider les Afghans à établir une paix durable et à atteindre des objectifs de développement durable de nature à réduire la pauvreté.

Ravagé par des guerres et des conflits civils depuis des décennies, l'Afghanistan est un des États les plus fragiles au monde. Dans la dernière recommandation de son rapport de décembre 2006 intitulé *La politique internationale du Canada mise à l'épreuve en Haïti*, le Comité soutenait que « le Canada devrait souscrire officiellement à une stratégie pangouvernementale pour Haïti qui envisage une participation d'une durée d'au moins dix ans et qui précise que le financement à long terme—au-delà des affectations de cinq ans déjà annoncées en juillet 2006—sera disponible pour appuyer sans réserve cette stratégie⁶⁴ ». Au chapitre 9 de son rapport de juillet 2007, *Renforcer le rôle du Canada dans le soutien international au développement démocratique*, le Comité, ayant égard aux « cas difficiles » que représentent l'Afghanistan et Haïti—les deux premiers bénéficiaires de l'aide internationale canadienne respectivement, a fait la recommandation suivante :

Reconnaissant que les circonstances dans les États « fragiles » ou « en déroute » sont des plus difficiles et complexes pour des interventions en développement économique, le Canada devrait concentrer ses efforts dans les pays où il est capable de se distinguer en maintenant un niveau élevé d'aide à la consolidation de la démocratie et de la paix pendant de longues périodes⁶⁵.

Cela ne veut pas dire qu'il faut se contenter de faire plus sous ce rapport uniquement. Dans les deux documents susmentionnés, le Comité a insisté sur la nécessité d'un apprentissage continu au profit de la planification stratégique, de la prise de décision et de la reddition de compte. Nous avons demandé une meilleure coordination des efforts à tous les niveaux, des initiatives multilatérales aux processus internes de notre propre gouvernement. Nous avons réclamé des évaluations spécifiques selon le contexte de meilleure qualité, plus régulières, plus transparentes et indépendantes, pour plus d'efficacité. Nous réitérons ces demandes.

Dans le cas particulier de l'Afghanistan, nous prenons acte également des nombreux témoins qui ont demandé qu'on insiste davantage sur les volets développement socio-économique, diplomatique, gouvernance et soutien de la paix d'une éventuelle solution politique afghane durable. La stratégie du Canada à l'égard de l'Afghanistan doit toujours viser à garantir le meilleur usage possible de nos ressources militaires et autres dans des circonstances difficiles et changeantes, surtout lorsque la vie de Canadiens est en jeu. Elle doit aussi tenir compte de l'avis des simples citoyens afghans et, ce qui est tout aussi important, du point de vue du Parlement et de la population canadienne.

Bon nombre des témoins que nous avons entendus ont soulevé des questions et des préoccupations importantes qui resteront pertinentes en 2008 et les années suivantes. Par exemple :

L'influence relative du Canada à Kaboul est unique, et je me permets de le dire en tant qu'ancien diplomate [...] Contrairement à la plupart des autres missions postérieures à un conflit, le Canada est l'un des principaux intervenants à Kaboul. Cela s'explique en partie par l'importance de notre engagement, mais c'est aussi attribuable à l'efficacité de notre approche triple D et du leadership dont font preuve des personnes comme l'ancien ambassadeur du Canada, Chris Alexander, qui a maintenant quitté le service extérieur pour travailler pour les Nations Unies, le général Hillier et le général Andrew Leslie⁶⁰.

En utilisant cette influence au meilleur escient possible, le Canada devrait déterminer comment il peut aider au renforcement des processus politiques en Afghanistan et dans toute la région, des éléments indispensables à l'établissement d'une paix durable. Le Comité sait bien que ces processus sont longs et compliqués et qu'ils ne sont certainement pas sans risque. Toutefois, comme Gerald Ohlsen l'a fait remarquer, il est important d'amorcer le dialogue maintenant et d'aborder ces questions à différents niveaux⁶¹. Des efforts supplémentaires s'imposent.

PERSPECTIVE D'AVENIR

[...] Je dois dire que le Canada est heureusement engagé aux niveaux les plus cruciaux et qu'il s'adapte bien à l'environnement dynamique. Les Canadiens, les entrepreneurs tout autant que les militaires, servent en effet une noble cause en Afghanistan et méritent tout le soutien que vous leur donnez.

Il suffit de réfléchir quelques instants aux conséquences de ce qu'un échec signifierait pour les Afghans, la région, les forces de l'oppression et ceux qui font partie de la famille des nations qui ont investi leur sang et leur argent. [...]

Quelle que soit la décision, je vous invite à réfléchir de façon stratégique et à effectuer une analyse générale de la situation en l'envisageant dans une vaste perspective.

- Son Excellence Omar Samad,⁶²
ambassadeur de la République islamique d'Afghanistan au Canada

Tel que le Comité l'a souligné au début, le rôle futur du Canada en Afghanistan représentera un grand défi pour notre politique internationale au cours des mois et des années à venir. Les membres du groupe Manley ont pu se rendre compte de la complexité de la situation au cours de leur visite en Afghanistan à la fin de novembre 2007⁶³. Nous attendons avec impatience leurs conclusions, mais nous ne pensons pas qu'ils vont pouvoir nous soumettre d'ici la fin de janvier 2008 des solutions définitives au problème. Les objectifs du Comité, par la publication du présent rapport, sont plutôt modestes, à savoir faire profiter le débat public en cours de ce que nous avons appris jusqu'à présent. Nous ne sommes pas encore en mesure de tirer des conclusions solides. Il faudra attendre pour cela l'étude plus complète et plus approfondie que nous avons l'intention d'effectuer en 2008.

Le Comité peut cependant faire quelques observations à la lumière des témoignages qu'il a reçus et des deux études importantes qu'il a effectuées et présentées

discussion à moins que le gouvernement ne se plie à certaines conditions préalables, telles que le retrait des forces militaires étrangères, ce qu'il a refusé de faire, la question n'est plus de savoir si des négociations seront proposées, mais dans quelles circonstances elles pourraient avoir lieu. Entre-temps, on aura besoin d'une assistance militaire soutenue pour établir les conditions favorables à un dialogue efficace. Comme Barnett Rubin l'a expliqué au Comité :

[...] les gens ne rendent par les armes lorsqu'ils croient qu'ils sont en train de gagner [...] D'après eux, tant qu'il y a une partie de l'Afghanistan qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement de l'Afghanistan parce que le territoire relève des agences tribales et se trouve au Pakistan, et tant que cette région n'est pas vraiment sous le contrôle du Pakistan, et que ce dernier ne fait pas grand-chose pour fermer le centre de recrutement, ils vont pouvoir continuer de puiser dans cette grande réserve, ce qui nous empêche de créer des conditions propices à ce genre de débat politique, bien que cela soit possible localement, à l'intérieur de l'Afghanistan⁵⁶.

Gerald Ohlsen a souligné que les Nations Unies doivent jouer un rôle clé en vue de favoriser « un dialogue politique élargi, appuyé par les Nations Unies, qui engage tous les secteurs de la société et toutes les communautés d'intérêt [...] seules les Nations Unies peuvent, même théoriquement, diriger ce processus de mise en œuvre de la paix, ne serait-ce que parce qu'aucune autre instance n'est acceptable aux yeux de la communauté internationale⁵⁷ ». Tom Koenigs a déclaré en septembre 2007 que les Nations Unies appuieraient certainement les pourparlers de paix puisqu'on ne peut venir à bout de l'insurrection par des moyens militaires uniquement et qu'on doit laisser la porte ouverte à des négociations⁵⁸. Il reconnaît en même temps, comme Barnett Rubin et d'autres observateurs également, que des négociations générales ne sont pas sur le point de s'amorcer. À la mi-octobre, il a fourni ces explications supplémentaires au Conseil de sécurité :

Au cours des deux derniers mois, le Président et le Parlement ont, de manière croissante, exprimé leur volonté d'entreprendre des efforts de communication auprès des insurgés disposés à une réconciliation avec le gouvernement. Mais, pour qu'elle porte des fruits, la réconciliation nationale exige que l'on arrête une stratégie globale, définie par les paramètres énoncés par la Constitution afghane. L'on m'a dit que plusieurs commandants talibans craignant pour leur vie, incertains quant à la viabilité de leurs signes indiquant qu'un dialogue à plusieurs niveaux était nécessaire, notamment après la jirga de paix Afghanistan-Pakistan tenue au début d'août, ont exprimé le souhait de vivre en paix dans le cadre de la constitution actuelle. Les Talibans, en tant qu'organisation, demeurent, du moins en partie, déterminés à poursuivre leur campagne militaire. Il n'y a pour l'instant pas de perspective de négociations avec les hauts dirigeants talibans⁵⁹.

Au cours des dernières années, le Canada a largement augmenté la quantité de ressources diplomatiques qu'il consacre à l'Afghanistan. Il a aussi chargé dernièrement le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de coordonner toutes les activités menées par le gouvernement canadien dans ce pays, c'est-à-dire la stratégie dite « des trois D » ou « pangouvernementale ». En avril 2007, l'ancien diplomate canadien Scott Gilmore a tenu ces propos devant le Comité :

difficile⁵¹. » La plupart des témoins conviennent qu'il serait utile d'entamer des pourparlers avec certains éléments de l'insurrection. Ernie Regehr de Project Ploughshares a dit au Comité en novembre 2006 :

A mon sens, il ne serait pas judicieux de solliciter les chefs talibans et de renforcer davantage leur position en les mettant au centre des négociations. Je pense qu'il faut plutôt aller chercher des gens qui ont des doléances envers le gouvernement, qui sont désabusés et qui, à défaut d'autres refuges politiques, adoptent les talibans comme porte-parole pour exprimer leur dissidence. C'est vers ces chefs non talibans, qui ont des griefs à exprimer, qu'il faudrait se tourner dans un contexte de négociation⁵².

Gordon Smith partage cet avis : « Pour ce qui est des talibans et de savoir si on peut les diviser, c'est exactement ce que nous suggérons [...] La encore, c'est assez controversé. Il y a des gens qui pensent qu'il est possible d'essayer d'exclure certains des éléments les plus extrêmes et d'entraîner des gens qui sont associés aux talibans dans le processus politique à Kaboul. Cela finirait, entre autres, par donner aux Pashuns davantage de pouvoirs dans la gouvernance générale du pays⁵³. » Mais les Afghans ne sont pas tous en faveur d'une augmentation des pouvoirs conférés aux Pachtounes dans la gouvernance générale du pays, ce qui ne fait qu'ajouter malheureusement aux difficultés que présente la réconciliation nationale en Afghanistan.

Quant à l'idée de considérer les problèmes de l'Afghanistan dans une perspective plus régionale, on a remarqué quelques progrès intéressants, notamment dans les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan. À la mi-octobre, cependant, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan, Tom Koenigs, a fait savoir au Conseil de sécurité qu'il existe encore un « déficit de capacités au niveau de la coopération régionale qui doit être traité, d'abord et avant tout, au sein même du gouvernement afghan, par la création d'unités régionales d'appui dans les principaux ministères sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, qui a été renforcé ». Il a ajouté : « Pour la région, l'un des objectifs clés reste d'accroître l'intérêt des voisins de l'Afghanistan dans leurs relations bilatérales en approfondissant et en étendant les approches multilatérales du maintien et de la stabilité dans le pays⁵⁴. » Le Canada pourrait jouer un rôle utile sur ces deux plans.

Il y a des nations qui, en vue d'accroître la coopération régionale, préconisent la nomination d'un nouvel envoyé spécial de l'ONU en Afghanistan, d'un niveau supérieur. Au mois de septembre 2007, le ministre des Affaires étrangères du Canada, l'honorable Maxime Bernier, a expliqué qu'on a besoin « d'une personne de haut calibre pourvue d'un mandat clair pour montrer la voie en Afghanistan ». Il a poursuivi : « La mission de l'ONU est déjà sur place, tout comme le Canada, en vertu d'un mandat de l'ONU, mais nous croyons que l'ONU elle-même doit contribuer plus activement au processus de coordination⁵⁵. »

Aux fins de la réconciliation nationale, le président afghan Hamid Karzai a pris une mesure inusitée en septembre dernier, en invitant publiquement le guide suprême des talibans, le mollah Omar, à prendre part à des discussions. Les talibans ayant refusé toute

La plupart des témoins ne sont pas allés aussi loin, mais ils conviennent qu'il reste encore fort à faire au sujet du Pakistan et de ses rapports avec l'Afghanistan. Chris Alexander a dit au Comité au début de 2007 : « le Pakistan demeure le partenaire de l'Afghanistan avec lequel nous devons tous collaborer le plus possible pour régler certains des problèmes clés qui subsistent. L'élément de solution principal est la reconnaissance que les Talibans sont une menace à l'ordre établi, à l'ordre constitutionnel dans les deux pays. Je crois qu'on commence à s'en apercevoir au Pakistan même⁴⁶. » Il a ajouté : « J'avoue que, pendant les quatre ou cinq premières années de la transition, aucun des acteurs n'a su reconnaître l'importance de cette question [...] ce n'est que maintenant que nous parvenons à la masse critique dans le dialogue qui est nécessaire avec le Pakistan sur ces enjeux⁴⁷. »

Seema Patel admet qu'il faut certes s'intéresser au Pakistan, mais sans oublier pour autant les autres pays de la région qui ont joué un rôle clé dans le processus de Bonn initial. Pour elle, « [u]ne action diplomatique envers les pays de la région est également essentielle. Elle l'était lors de la conférence de Bonn, et devrait longtemps le rester⁴⁸. » Comme on l'a vu, elle estime aussi que le Canada doit jouer un rôle plus grand sur le plan diplomatique. Comme elle l'a expliqué :

La mission menée actuellement en Afghanistan est dominée par les États-Unis et il faudrait que leurs alliés qui, déjà, œuvrent au rétablissement du pays, multiplient les efforts afin de leur faire adopter des politiques à la fois mieux conçues et plus efficaces. J'ai pu m'entretenir avec des représentants des Pays-Bas, de la Norvège, de l'Allemagne, du Canada et du Royaume-Uni. Ces pays contribuent tous par leurs efforts à améliorer la situation. Tous ont accepté de collaborer dans la recherche d'une solution aux problèmes les plus ardues tels que le rôle du Pakistan et de l'Iran, les moyens de lutter contre le trafic des stupéfiants, la planification stratégique à court terme, une répartition géographique équitable des crédits à la reconstruction et un partage plus clair des responsabilités sur le plan international. Il conviendrait de réunir les représentants de ces divers pays afin qu'ensemble ils parviennent à exercer une influence⁴⁹ collective tant sur le gouvernement des États-Unis que sur le gouvernement afghan.

Pour ce qui est de l'instauration de la paix en Afghanistan, Graham MacQueen de l'Université McMaster est, comme d'autres, en faveur d'un processus de paix en bonne et due forme, mais pense qu'il serait probablement très malavisé de passer directement à une négociation entre les dirigeants des principaux groupes de belligérants, car cela risquerait d'encourager des ententes occultes non démocratiques. Il recommande plutôt un processus commençant par une phase de dialogue et de résolution de problèmes avant de passer à la négociation et à la réconciliation⁵⁰.

La question de savoir si l'on doit négocier avec les talibans demeure controversée au Canada et ailleurs, mais la plupart des témoins qui se sont exprimés estiment que l'instauration de la paix en Afghanistan exigera des efforts politiques et militaires simultanés. L'ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN Gordon Smith a affirmé : « La clé, c'est la dimension politique, aussi bien au Pakistan qu'en Afghanistan. Je dis cela sachant très bien combien c'est

Si les témoins avaient des vues parfois divergentes sur les moyens d'atteindre cette paix, la plupart admettaient en revanche qu'une solution purement militaire était exclue et que la situation appelait une aide militaire et une aide non militaire complémentaires. La plupart convenaient par ailleurs que la réalisation d'une paix durable en Afghanistan exigerait une augmentation des ressources et une meilleure coordination de la part de la communauté internationale. Beaucoup ont par ailleurs souligné l'importance de renforcer parallèlement les processus de dialogue et de réconciliation en Afghanistan et de bien tenir compte aussi, dans toute action, du contexte régional. À cet égard, M. Ohlisen observe une lacune à l'égard de la promotion constructive et responsable d'un règlement politique en Afghanistan et pense que le Canada pourrait jouer un rôle utile en contribuant à établir un processus de paix complet⁴³.

Comme on l'a vu, tout le monde convient que la mission internationale en Afghanistan a manqué de ressources dès le départ, tant sur le plan financier que sur le plan des effectifs militaires. À l'automne 2006, Roland Paris de l'Université d'Ottawa a dit au Comité que « [d]epuis le début, cette mission souffre du manque d'effectifs internationaux pour aider le gouvernement afghan à établir sa présence partout dans le pays. Nous en subissons les conséquences aujourd'hui, car nous pénétrons très en retard dans des régions qui ont été négligées au cours des cinq dernières années. Nous subissons donc les conséquences de décisions prises antérieurement quand on a décidé de doter cette opération de ressources insuffisantes. En fait, compte tenu de la taille du pays et de sa population, c'est la mission de stabilisation internationale qui manque le plus cruellement de ressources depuis la Deuxième Guerre mondiale⁴⁴ ».

L'aide internationale à l'Afghanistan comporte de multiples facettes, mais l'insurrection qui perdure tend à focaliser l'attention sur le volet sécurité de la mission. La sécurité demeure une considération prioritaire, mais les témoins étaient en général d'avis qu'il aurait fallu s'intéresser plus tôt aux questions de gouvernance et à l'instauration de l'État de droit—et, par voie de conséquence, à des sujets comme la corruption, l'économie de la drogue et les droits de la personne. Concrètement, si l'entraînement de l'Armée nationale afghane reste prioritaire, il aurait été important de s'intéresser plus tôt à l'entraînement de la Police nationale afghane; la communauté internationale doit intervenir pour remédier à cet état de choses le plus rapidement possible.

Les témoins étaient en général d'accord pour dire aussi que, dans la recherche de solutions aux multiples problèmes de l'Afghanistan, il ne faut pas négliger l'importance du contexte régional. L'ambassadeur afghan Omar Samad a d'ailleurs renforcé l'idée qu'il s'agit d'un contexte périlleux et en constante évolution lorsqu'il a comparu devant le Comité le 4 décembre. Beaucoup ont insisté en particulier sur le rôle crucial du Pakistan dans la résurgence des talibans. Dans une vidéoconférence en provenance de Kandahar où elle vit depuis cinq ans, l'ex-journaliste américaine Sarah Chayes a dit au Comité : « Il est primordial que vous compreniez la situation qui règne dans le sud de l'Afghanistan. C'est moins un soulèvement—c'est-à-dire une révolte menée par des Afghans—qu'une invasion à laquelle se livre le Pakistan par l'intermédiaire d'Afghans. Essentiellement, ce prétendu soulèvement est formé⁴⁵, organisé et financé par le Pakistan qui assure également la formation et l'équipement⁴⁶. »

On s'entend par ailleurs pour dire que l'Accord de Bonn représentait le début seulement d'un engagement de longue durée de la communauté internationale en Afghanistan qui évolue et doit continuer d'évoluer. Graeme MacQuaen a fait une mise en garde affirmant que, « une fois que nous aurons tous convenu que notre objectif suprême, notre grande priorité, est le bien-être des Afghans et de l'Afghanistan, nous devons reconnaître qu'il nous sera impossible d'y parvenir tant que nous n'aurons pas cerné et résolu les conflits qui sont à la racine du problème³⁹ ». De plus, la résurgence d'une insurrection fomentée par les talibans dans le sud et l'est du pays entrave les progrès et menace de compromettre ce qui a déjà été réalisé. Comme l'a dit le secrétaire général des Nations Unies aux États membres en septembre 2007 :

La transition en Afghanistan se trouvant soumise à des pressions croissantes sous l'effet de l'insurrection, de la faiblesse de la gouvernance et de l'économie de la drogue, le gouvernement afghan, avec l'appui de la communauté internationale, devra faire preuve de volonté politique en prenant les mesures adéquates nécessaires pour retrouver l'initiative dans chacun de ces domaines et regagner la confiance de la population par des moyens tangibles. En l'absence d'un effort plus résolu de sa part, d'une cohésion accrue de l'action des donateurs—en particulier d'une meilleure coordination entre les éléments militaires et civils de la présence internationale en Afghanistan—et d'un ferme engagement des pays voisins, nombre des acquis de la période qui a suivi la conférence de Bonn dans le domaine de la sécurité, du renforcement des institutions et du développement risquent de piétiner, voire de s'inverser⁴⁰.

Pour réussir, il faudra de toute évidence une aide militaire et une assistance au développement considérables, mais la coordination de l'aide et l'intensification du dialogue entre la communauté internationale, les puissances régionales et le gouvernement de l'Afghanistan en particulier exigeront un redoublement d'efforts sur le front diplomatique. Seema Patel, qui a passé près de sept semaines en Afghanistan à l'automne de 2006 pour diriger la réalisation d'un sondage sur l'attitude des Afghans sur diverses questions, a dit au Comité :

La stratégie de sécurisation et de développement est, selon moi, celle qui donne les meilleurs résultats. Je pense néanmoins que le Canada pourrait renforcer son action diplomatique [...]. Le Canada, dont les soldats se sont vu confier la région la plus difficile, en raison notamment d'une politique bien pensée en matière de reconstruction post-conflit, pourrait et devrait intervenir plus vigoureusement au plan diplomatique. Il s'agit là d'un rôle essentiel qui lui convient particulièrement et nous souhaiterions le voir s'engager plus à fond dans cette voie⁴¹.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendent pour dire que le Canada et le reste de la communauté internationale doivent continuer d'aider l'Afghanistan à instaurer une paix durable. Gerald Ohlsen du Groupe des 78 l'a bien dit quand il a fait valoir que « les Canadiens ont des intérêts considérables, payés au prix fort, dans la paix et la stabilité futures de l'Afghanistan. Il nous faut collaborer avec les Afghans, avec nos alliés et avec la communauté internationale pour apporter la paix à la population afghane⁴². »

- mobiliser tous les secteurs de la société civile afghane—notamment les femmes et les jeunes (près de 70 p. 100 de la population a moins de 25 ans)—ainsi que la diaspora afghane dans le développement de l'Afghanistan;

- voir aux intérêts des très pauvres en ce qui concerne la création d'emplois, du développement des ressources, des activités économiques de remplacement et des initiatives locales de manière à combler l'écart entre les zones rurales et les zones urbaines³⁴.

Presque tous les témoins ont insisté sur l'importance de maintenir l'aide au développement à l'Afghanistan au niveau requis aussi longtemps qu'il le faudra pour répondre aux besoins. Par exemple, Nigel Fisher d'UNICEF Canada a fait valoir que « [l']aide à l'Afghanistan devrait être une grande priorité pour le Canada aujourd'hui et pour l'avenir prévisible. Il est de notre intérêt d'investir dans la sécurité et la reconstruction de l'Afghanistan [...] Une augmentation de l'aide au développement non militaire à l'Afghanistan est absolument essentielle³⁵ ». Cependant, abstraction faite de l'annonce par le Canada et les États-Unis en 2007 d'une aide au développement supplémentaire, Marc-André Boivin a déclaré que, « une fois partie l'impulsion initiale de lutte contre le terrorisme, l'approche à plus long terme doit également composer avec le fait que l'Afghanistan a de nouveau peu d'importance sur la scène internationale³⁶ ».

Le Comité espère qu'il se trompe et que la communauté internationale va augmenter et non réduire son aide à l'Afghanistan. Le Canada en particulier doit prévoir une aide au développement de longue durée, faute de quoi nous risquons de compromettre non seulement les investissements considérables que nous avons consentis jusqu'à maintenant et les engagements pris aux termes du Pacte pour l'Afghanistan³⁷, mais, plus important encore, les chances de la population afghane d'accéder à une vie meilleure.

Appui du Canada à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan

Depuis 2001, l'objectif de l'intervention de la communauté internationale en Afghanistan consiste à aider ce pays, par des moyens militaires et non militaires, à tourner enfin la page sur quelque trente ans de conflits et à établir une paix et une prospérité durables.

L'Afghanistan a fait de réels progrès vers la réalisation de cet objectif : adoption d'une constitution, tenue d'élections et mise en œuvre d'autres éléments de l'Accord de Bonn de 2001 et d'accords subséquents sur l'Afghanistan. D'ailleurs, quand il a comparu devant lui le 29 novembre 2007, le Canadien d'origine afghane Mirwais Nahzat, d'Entraide universitaire mondiale du Canada a dit d'entrée de jeu au Comité que l'Afghanistan avait fait des progrès remarquables sur les plans politique, social et économique depuis la chute des talibans en 2001³⁸.

rapidement, non seulement en Afghanistan, mais également face aux autres crises avec lesquelles seront aux prises le Canada et les autres pays occidentaux. À mon avis, ne pas recourir actuellement à l'ACDI constituerait un vrai gaspillage de notre investissement déjà consenti³¹.

En réponse au dernier rapport du Conseil de Senlis, Nipa Banerjee, responsable du programme d'aide du Canada à Kaboul de 2003 à 2006, et maintenant rattachée à l'École supérieure d'affaires publiques et internationales de l'Université d'Ottawa, a dit ce qui suit :

Il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de solution miracle en Afghanistan. Dans un pays ravagé par des décennies de guerre qui dispose de peu de main-d'œuvre qualifiée, même les plus grands efforts de reconstruction et de développement ne donneront pas de résultats immédiats, surtout dans les régions rurales éloignées. Il faudra des générations pour accomplir les progrès escomptés. Créer des attentes irréalistes chez le peuple afghan et dans les pays donateurs est bien la dernière chose à faire pour apaiser les tensions en cette période critique.

Une transformation sociale, économique et politique durable qui laissera présager le développement à plus long terme ne s'obtiendra que par l'entremise des institutions de l'État afghan et avec l'appui de la société civile afghane. Il faut renforcer les institutions qui mèneront le processus de transformation. Un soutien international constant est essentiel à ce processus de renforcement. Le détournement des ressources et de l'attention des organismes de développement vers des objectifs à court terme ne contribuera en rien à l'instauration d'une paix durable³².

De manière générale, la plupart des témoins souhaitent que le Canada mette davantage l'accent sur les volets de développement et consolidation de la paix de son action dans le contexte d'une approche véritablement pangouvernementale. À cet égard, les sept représentants de l'Afghanistan Reference Group—un réseau d'ONG canadiennes actives en Afghanistan—qui ont comparu devant le Comité le 29 novembre 2007³³, ont formulé plusieurs propositions, notamment les suivantes :

- pour que la sécurité à long terme repose sur le développement et la paix, voir à ce que les opérations militaires en Afghanistan, y compris celles de l'EPR, fassent le moins possible de victimes dans la population civile, protègent les Afghans ordinaires et ne mettent pas en danger les travailleurs humanitaires (comme ils l'ont été de plus en plus en 2007);

- multiplier les efforts diplomatiques et chercher davantage à ouvrir l'Afghanistan aux opérations humanitaires;

- en matière d'aide, privilégier les démarches qui correspondent véritablement aux besoins et priorités des populations locales, qui favorisent un partenariat avec les ONG à partir de la base, qui prévoient la consultation des populations locales et qui contribuent à bâtir les capacités locales en matière de développement, de gouvernance et de consolidation de la paix;

Pour sa part, l'ACDI, chargée d'administrer les 1,2 milliard de dollars d'engagements du Canada dans les activités de reconstruction et de développement en Afghanistan sur la période 2001-2011, affirme qu'elle s'efforce davantage de rejoindre les Afghans ordinaires. Comme l'a dit au Comité la ministre de la Coopération internationale Josée Verner en mars 2007 :

Maintenant, du côté de Kandahar [...]. Nous anticipons dépenser plus de 30 millions de dollars durant l'exercice financier en cours. Cela veut dire cinq fois plus qu'en 2005-2006. L'une de nos grandes priorités a été de répondre aux besoins de base de la population de Kandahar [...] les membres du personnel de l'ACDI qui sont à l'EPR (l'équipe provinciale de reconstruction) font rapport aux supérieurs à l'ACDI. J'ai eu l'occasion de leur parler à plusieurs reprises, soit au téléphone ou lorsqu'ils sont rentrés au pays. Les résultats nous viennent d'eux, du gouvernement afghan qui nous fournit des chiffres concernant les résultats qu'ils atteignent, des organisations des Nations Unies, par exemple, qui nous donnent des résultats sur ce qu'ils accomplissent en Afghanistan et de nos partenaires tels que Droits et Démocratie, qui font des vérifications très serrées des résultats qu'ils obtiennent en Afghanistan²⁷.

De toute évidence, les avis sont partagés sur ce que l'ACDI peut accomplir. Le point de vue le plus critique, et de loin, entendu par le Comité est celui de Norine MacDonald du Conseil de Senlis qui affirme que, « [e]n ne fournissant pas d'aide au développement à Kandahar, le Canada hypothèque le succès de ses victoires militaires ». Elle recommande au gouvernement de « modifier radicalement la politique du Canada en matière d'aide au développement et de lutte antiterroriste » et demande aussi « que l'ACDI ne soit plus responsable du développement en Afghanistan, qu'un envoyé spécial soit affecté en Afghanistan pour coordonner la politique en matière d'aide au développement et de lutte antiterroriste, et que celui-ci soit doté d'un budget équivalant à celui des militaires ». Pour elle, « [n]ous devons immédiatement refondre notre stratégie à l'égard de l'Afghanistan²⁸ ». Le Conseil est allé jusqu'à recommander récemment la création d'un ACDI/ DFID de combat dans le cadre duquel les militaires canadiens et britanniques collaboreraient à la prestation de l'aide internationale dans les zones dévastées du sud de l'Afghanistan et que les budgets des organismes d'aide destinés aux zones de guerre soient administrés par les militaires²⁹.

D'après les témoignages entendus par le Comité, la proposition du Conseil de Senlis suscite peu d'appuis; elle serait plutôt décrite³⁰. Même les détracteurs de l'aide internationale comme Sarah Chayes de la coopérative Arghand de Kandahar soutiennent que la meilleure façon d'améliorer les activités de l'ACDI, c'est de persévérer. Comme elle l'a dit au Comité par vidéoconférence en provenance de Kandahar :

Je pense notamment qu'il faut rationaliser les procédures de l'ACDI qui est beaucoup trop bureaucratique [...]. Le fait est que l'ACDI se trouve en Afghanistan depuis un an et demi à deux ans et y a acquis une certaine expérience. Autrement dit, bien des programmes nécessitent beaucoup trop d'élaboration et ne viennent que commencer à être mis en œuvre. Si vous deviez y mettre fin pour élaborer une toute nouvelle structure, je vous prie de me croire que la bureaucratie s'en trouverait de beaucoup alourdie. Je conseillerais encore une fois au Comité de contourner certaines exigences des plus rigoureuses en matière d'approvisionnement et de songer à des façons d'assouplir les règles régissant notre agence de développement pour lui permettre de réagir plus

extraordinaire de l'apport du Canada en termes de développement et de reconstruction de la nation [...] les dollars canadiens peuvent être utilisés efficacement pour construire des ponts entre les Afghans : particuliers, groupes, institutions, entreprises et autres agences²¹. » Scott Gilmore fait un bilan approuvé de l'aide du Canada, affirmant au Comité que « les investissements canadiens produisent un effet tangible, direct et positif dans la vie des Afghans. Que ce soit par le microcrédit, les soins de santé, la justice ou le développement du secteur privé, l'argent de l'ACDI et des organismes canadiens a un effet impressionnant en Afghanistan [...] Les activités de l'ACDI en Afghanistan constituent une autre réussite [...] Malheureusement, ces réussites passent inaperçues, éclipsées qu'elles sont par les controverses politiques²². »

Le contexte opérationnel présentant les difficultés que l'on sait, le Comité a bien sûr été saisi de plusieurs problèmes. Après avoir signalé « que peut-être six ou sept des 25 ministères du gouvernement étaient efficaces », Christopher Alexander a dit qu'il « nous faut plus d'ONG qui ont ce qu'il faut pour appliquer des programmes nationaux. Or, c'est dans les programmes nationaux que, depuis des années, le Canada exerce un leadership²³ ». Il a aussi insisté sur l'importance de développer l'entreprise privée afghane et de se fournir localement. John Watson, à l'époque président et chef de la direction de CARE Canada, une organisation depuis longtemps active en Afghanistan, admet que le Programme de solidarité nationale donne d'excellents résultats, mais il déplore le manque de volonté d'investir dans les entreprises locales dans les secteurs à risque élevé et une mentalité groupale qui ne se préoccupe pas suffisamment des impacts sur la population locale. Comme il l'a dit au Comité :

Je n'ai jamais vu une telle densité égocentrique de pensée groupale, pour ainsi dire. Je pense que cela a donné lieu à un programme d'assistance déséquilibrée, centré sur les programmes nationaux [...] Je ne pense pas que ce soit équilibré, parce que trop de poids est mis sur les programmes offerts par le biais du gouvernement afghan. À mon avis, si le gouvernement canadien offre un programme national, il devrait aussi, en même temps, avoir un programme à la base, qui finance les ONG canadiennes ou afghanes, afin qu'un comité comme le vôtre puisse obtenir une rétroaction sur ce que réalisent à la base ces programmes hiérarchiques²⁴.

Pierre Beaudet de l'Université d'Ottawa trouve qu'on rend mal compte des résultats des opérations ponctuelles financées par l'ACDI dans le contexte du Programme de solidarité nationale « qui est censé aider à reconstruire les villages et les petites communautés ». Comme il l'a dit au Comité, « [...] je ne connais pas les résultats pratiques d'une telle situation, mais je sais que l'ACDI refuse, malgré des demandes présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, de livrer l'information sur les bilans approximatifs et partiels de ces opérations ». Il a ajouté : « J'aimerais que l'ACDI fasse preuve de transparence et nous donne l'information, car cette information existe²⁵. » Lina Holguin d'Oxfam-Québec, qui travaille en Afghanistan depuis le début des années 1990, a dit que les opérations ponctuelles des équipes provinciales de reconstruction font généralement trop peu appel à la participation des populations locales et que leur produit est en conséquence souvent mal adapté ou inutilisé²⁶.

dans le monde réel de l'Afghanistan¹⁴. Durant la même audience, M. Rubin a abondé dans le même sens : « [...] l'Afghanistan a besoin de plus d'assistance au développement et d'une assistance plus efficace. Le Canada est l'un des meilleurs donateurs quant à la façon dont il apporte cette assistance¹⁵. »

Presque tous les témoins, dont Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan et ancien ambassadeur du Canada en Afghanistan, sont unanimes à dire que l'aide internationale à la reconstruction et au développement est insuffisante. D'autres facteurs viennent exacerber le problème. Scott Gilmore du Peace Dividend Trust qui exécute plusieurs projets en Afghanistan a fait remarquer « qu'une très faible proportion seulement de l'argent provenant de la communauté internationale pour l'Afghanistan est dépensée en Afghanistan. Les dépenses opérationnelles des donateurs et des organismes internationaux pourraient servir à stimuler la reprise économique si elles privilégiaient l'achat de produits locaux et le recrutement de personnel afghan, mais cette occasion est à toute fin pratiquée¹⁶. » Seema Patel du Centre for Strategic and International Studies a affirmé que les programmes d'aide « tardent à améliorer la vie des populations » et que « les progrès de l'économie n'ont pas jusqu'ici profité aux citoyens¹⁷ ». Elle a ajouté :

D'après nous, les crédits de reconstruction et de développement pourraient être employés de manière beaucoup plus efficace, en particulier dans les difficiles provinces du sud, en ayant recours aux services d'un personnel local tant au niveau de la planification qu'au niveau de la mise en œuvre. En effet, la manière de le mettre en œuvre revêt autant d'importance que le programme lui-même. Que ce soit par les shuras, c'est-à-dire les grands conseils, ou que ce soit à l'occasion de micro-projets d'électrification, ou dans le fonctionnement de divers mécanismes informels de justice, la situation en Afghanistan a démontré l'importance d'une maîtrise locale¹⁸.

Selon Barnett Rubin : « J'ai constaté que ce qui manquait réellement dans le secteur agricole, ce sont les changements institutionnels et d'infrastructure qui sont nécessaires en plus des projets au niveau des villages—par exemple, des aménagements hydrauliques à grande échelle et à moyenne échelle, qui sont tout à fait essentiels, et des mesures qui amélioreraient la commercialisation, notamment des routes, d'information et ce genre de choses¹⁹. » De façon plus générale, Sara Chayes de la coopérative Arghand de Kandahar a fait valoir combien les faiblesses de la gouvernance, combinées à la corruption, jusqu'aux niveaux provincial et local, compromettent l'ensemble des activités d'aide au développement : « [...] j'ajouterais au sujet de la corruption que, quel que soit le montant de l'aide au développement accordé, il y aura des intermédiaires corrompus qui se serviront [...]. Si vous consacrez un montant faramineux à l'aide au développement et que cet argent se retrouve dans les mains de personnes corrompues, vous allez simplement consolider un gouvernement qui fait souffrir la population²⁰. »

Parallèlement, la plupart des témoins ont signalé le rôle que joue le Canada, l'un des pays les plus généreux envers l'Afghanistan, et plusieurs ont loué l'ACDI pour les résultats qu'elle obtient. Par exemple, Linda Jones de l'organisation Mennonite Economic Development Associates of Canada (MEDA), laquelle est active en Afghanistan depuis trois ans, a dit au Comité que, durant cette période, MEDA avait « constaté l'incidence

L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan et le rôle de l'ACDI

Une des difficultés qui compliquent l'action du gouvernement afghan et des intervenants externes tient au fait que de nombreux problèmes sont liés, si bien que leur résolution exige un travail sur plusieurs fronts à la fois : interventions externes en tous genres, réforme de la gouvernance interne, instauration de l'État de droit et application des lois, lutte contre le trafic des stupéfiants, et ainsi de suite. On insiste souvent sur la nécessité d'établir un climat de sécurité pour que le développement puisse prendre place, mais aussi sur l'importance du développement, plus précisément de l'amélioration tangible des conditions de vie de la population, si l'on veut espérer atteindre les buts visés en matière de sécurité. Sécurité et développement sont donc liés. L'un servant l'autre, il importe donc que les interventions en matière de sécurité et de développement soient simultanées et qu'elles soient complémentaires. De fait, comme l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada Son Excellence Omar Samad l'a signalé au Comité : « l'Afghanistan n'est pas une question unidimensionnelle, ni une source de préoccupation isolée. On ne peut définir le problème en termes simplistes et accrocheurs, car il s'agit d'une question d'importance stratégique grave et complexe⁸. »

Le Canada, qui abrite l'une des plus importantes diasporas afghanes dans le monde, figure aussi parmi les cinq premiers donateurs de l'Afghanistan et comptera bientôt parmi les quatre premiers, selon l'ambassadeur Samad. Pour sa part, l'Afghanistan représente le plus important engagement du Canada en matière d'aide bilatérale. Le Canada a promis de lui accorder 1,2 milliard de dollars canadiens au total à ce chapitre d'ici 2011, c'est-à-dire d'ici l'expiration de la période de cinq ans de la Stratégie nationale provisoire de développement de l'Afghanistan⁹. Le président de l'ACDI Robert Greenhill a dit au Comité le 27 novembre 2007 que « l'Agence versera plus de 250 millions de dollars en subventions et en contributions en Afghanistan au cours de l'exercice 2007-2008¹⁰ » et que l'ACDI allait augmenter ses effectifs à Kaboul et à Kandahar pour gérer ces décaissements. « Notre présence sur le terrain a plus que doublé au cours des deux dernières années : notre personnel comptera 35 professionnels à l'œuvre en Afghanistan d'ici avril 2008, comparativement à seulement dix en 2006 [...] Globalement, avec la création du Groupe de travail sur l'Afghanistan, nos effectifs pour ce programme sont passés d'un peu plus de 20 employés à plein temps à près de 80¹¹. » Quand il a comparu devant le Comité, M. Greenhill a précisé que l'ACDI avait actuellement « environ 22 employés en Afghanistan, dont « neuf à Kandahar qui supervisent les projets¹² ».

Le Comité ne peut pas, dans un rapport préliminaire, aborder toutes les questions qui méritent qu'on s'y intéresse. Il se contentera donc d'attirer l'attention sur certaines préoccupations fondamentales. Nous sommes d'accord avec Gordon Smith quand il dit : « La lutte contre la pauvreté doit, de toute nécessité, devenir le fer de lance de la stratégie de sécurité en Afghanistan. Pourtant, le pays reçoit globalement bien moins d'argent des donateurs internationaux que la plupart des autres pays après un conflit¹³. » Nous voyons la une occasion pour le Canada de faire preuve d'initiative et d'innovation, à partir des réalisations courantes. M. Smith a dit au Comité qu'il était « impressionné par la façon dont l'ACDI essaie de changer sa façon de faire de manière radicale pour qu'elle puisse opérer

2. Que doit faire le Canada pour améliorer les conditions de vie de la population afghane et rendre possible l'instauration d'une paix durable dans le pays?

Il est impossible, dans un rapport relativement court, de rendre pleinement justice à la richesse et à la profondeur des témoignages que nous avons entendus jusqu'à maintenant. Nous en donnerons quelques extraits, mais nous encourageons le gouvernement et le Groupe consultatif indépendant à consulter le compte-rendu in extenso des audiences qui se trouve sur le site du Comité⁵. Il faut par ailleurs garder en mémoire ce qui suit :

- La situation en Afghanistan et dans la région est en constante évolution. Certains témoins sont plus optimistes que d'autres quant aux bienfaits de l'intervention du Canada en Afghanistan et à l'avenir du pays à long terme. Certains peuvent aussi s'être ravisés depuis leur comparution et pourraient être rappelés par le Comité.

- Le Comité prévoit entendre d'autres témoins en 2008 et se rendre en Afghanistan pour se faire une idée aussi juste que possible de la situation sur le terrain avant de formuler ses recommandations finales.

Tous les membres du Comité sont bien conscients du fait que l'Afghanistan demeurera encore longtemps une question d'actualité pour la politique internationale du Canada et pour l'ensemble de la communauté internationale. Les informations sur l'Afghanistan reposent souvent sur des estimations divergentes⁶, souvent assorties de réserves ou contestées. Les avis sont partagés sur ce qu'il faut faire et dans quel ordre. Il n'existe pas de solution rapide et simple. Même les spécialistes de la question se montrent très prudents dans leurs bilans de la situation. Dans une allocution qu'il donna le 31 mai 2007 devant le Centre for Strategic and International Studies à Washington, l'ancien ambassadeur des États-Unis en Afghanistan (de juillet 2005 à avril 2007) Ronald E. Neumann déclarait que, s'il se sentait fondamentalement optimiste quant à l'avenir de l'Afghanistan, il pensait que le chemin caillouteux qui y mène pouvait être difficile à déceler :

L'Afghanistan est un pays sur lequel plus on en sait, plus on est dérouter. C'est un pays où les indicateurs vont dans tous les sens si bien qu'il est facile de confirmer ses idées préconçues, mais en revanche plus difficile de poser un jugement équilibré. Enfin, c'est un pays qui vit de grands bouleversements⁷.

Cela dit, le Comité estime que le gouvernement du Canada doit s'efforcer de porter sur la situation en Afghanistan un regard le plus objectif possible qui lui permette de réviser sa politique au gré des circonstances et de contribuer durablement au bien-être de la population afghane. C'est dans cet esprit que nous présentons les quelques réflexions préliminaires qui suivent.

première fois à New York le 7 février 2007 dans le contexte de son étude de la promotion du développement démocratique à l'échelle internationale³, puis une seconde fois à Ottawa le 29 mars 2007.

Après que le Comité a été reconstitué en novembre 2007, il a adopté la motion suivante, le 20 novembre :

Que le Comité entreprenne une étude sur la mission canadienne en Afghanistan, que cette étude débute par l'adoption de tous les témoignages qui ont été entendus sur cette question lors de la précédente session parlementaire afin que ces témoignages soient réputés avoir été entendus au cours de la présente session parlementaire et que, conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité invite à comparaître, dans les plus brefs délais, les représentants du gouvernement concernés, des intervenants d'organisations non gouvernementales, ainsi que des experts, afin de compléter cette étude, en s'assurant d'évaluer de façon plus particulière, entre autres aspects, la participation de l'ACDI en Afghanistan et en s'assurant d'examiner les pistes de solutions possibles pour l'établissement d'une paix durable en Afghanistan et ce, en vue de faire des recommandations sur le rôle du Canada en Afghanistan après la fin de la présente mission, et de faire un rapport préliminaire à la Chambre des communes au plus tard le 14 décembre 2007⁴.

L'étude des choix qui s'offrent au Canada en Afghanistan est d'une telle portée et d'une telle complexité que le Comité tient à préciser le caractère préliminaire du présent rapport, qui n'est qu'un prélude à une étude exhaustive des questions que nous entendons fouiller en 2008 après la publication du rapport du Groupe consultatif indépendant du premier ministre sur la mission du Canada en Afghanistan prévue pour la fin de janvier 2008. Nous tenons cependant à attirer l'attention des maintenanant sur certaines questions importantes avant même la publication de ce document—notamment en ce qui concerne la nature et l'efficacité de l'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan, le rôle de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à cet égard, et la meilleure manière pour le Canada de contribuer à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan. Ces questions font l'objet des deux grandes sections suivantes du rapport.

L'Afghanistan est devenu la priorité de la politique internationale du Canada et c'est aussi la question sur laquelle est le plus mise à l'épreuve l'approche pangouvernementale censée coordonner les activités des principaux ministères et organismes publics concernés : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'ACDI et le ministère de la Défense nationale (MDN). Les spécialistes ne s'entendent pas sur les éléments qui constituent la marque ultime de la réussite en Afghanistan, mais, dans l'immédiat, les principales préoccupations du Comité se résument à deux questions :

1. Les ressources (courantes et prévues) que le Canada destine à l'Afghanistan sont-elles acheminées de façon optimale pour un maximum d'efficacité?

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN : RAPPORT PRÉLIMINAIRE

JANVIER 2008

INTRODUCTION

Il est aisé de critiquer la situation en Afghanistan. Il est bien plus difficile de formuler des recommandations sur ce qui *devrait* être fait en Afghanistan. Durant ma carrière, je n'ai jamais eu à affronter un plus grand défi de politique. Je ne suis pas sûr que nous possédions toutes les solutions. Mais je sais que le Canada a besoin d'urgence d'un débat plus éclairé sur la question. Il y a gros à perdre.

- Gordon Smith, directeur général, Centre for Global Studies,
Université de Victoria, ancien sous-ministre des Affaires étrangères et ancien
ambassadeur du Canada auprès de l'OTAN¹

Ce texte a été rédigé il y a neuf mois, mais la question de l'Afghanistan demeure toujours aussi épineuse pour la politique internationale du Canada et les enjeux, non seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres pays donateurs et les organisations multilatérales—notamment l'OTAN et l'ONU—sont plus élevés que jamais. Il demeure par ailleurs nécessaire de tenir d'autres débats publics vraiment éclairés sur les possibilités d'action du Canada.

Les parlementaires sont déjà bien présents dans le débat. Outre les délibérations et les questions à la Chambre des communes, plusieurs comités ont consacré beaucoup de temps à la question de l'Afghanistan. Le Comité permanent de la défense nationale a déposé un rapport au Parlement sur la participation des Forces canadiennes au conflit en Afghanistan en juin 2007². Pour notre part, nous abordons le rôle du Canada en Afghanistan d'un point de vue plus global. Nous nous intéressons aux divers volets de nos activités courantes et à venir, en insistant notamment sur les efforts diplomatiques, la reconstruction et le développement.

Ainsi, depuis octobre 2006, le Comité a tenu 18 audiences publiques sur la situation en Afghanistan durant lesquelles il a entendu bien au-delà de 40 témoins, dont l'ambassadeur de l'Afghanistan au Canada et les ministres actuels et précédents des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense nationale. La plupart de ces audiences, notamment celle où nous avons entendu M. Smith, ont eu lieu durant la première session de la trente-neuvième législature. Le Comité a par ailleurs rencontré un grand spécialiste de l'Afghanistan, M. Barnett Rubin, directeur d'études et maître de recherches au Centre sur la coopération internationale de l'Université de New York, une

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| L'aide du Canada aux activités de reconstruction et de développement en Afghanistan et le rôle de l'ACDI | 4 |
| Appui du Canada à l'instauration d'une paix durable en Afghanistan | 9 |
| PERSPECTIVE D'AVENIR | 15 |
| NOTES EN FIN DE TEXTE | 18 |
| ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS (39-1) | 21 |
| ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS (39-2) | 25 |
| ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES | 27 |
| PROCÈS-VERBAUX | 29 |
| OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA | 31 |
| OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS | 33 |

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 20 novembre 2007, le Comité a étudié la politique internationale du Canada en Afghanistan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Bryon Wilfert
Vivian Barbot

MEMBRES

L'hon. Raymond Chan
Peter Goldring
Denis Lebel
Deepak Obhrai
Caroline St-Hilaire
Paul Dewar
Wajid Khan
L'hon. Keith Martin
Bernard Patry

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

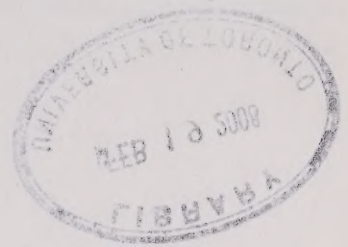
Bill Casey
Francine Lalonde
L'hon. Ujjal Dosanjh
Alexa McDonough

GREFFIER DU COMITÉ Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

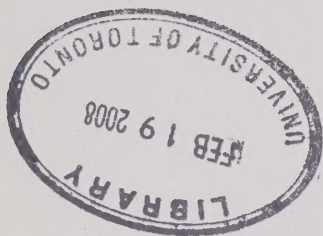
Gerald Schmitz, Analyste Principal, James Lee et Natalie Mychajlyszyn, Analystes



**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :
RAPPORT PRÉLIMINAIRE**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

**Le président
Kevin Sorenson, député**



JANVIER 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA
MISE À L'ÉPREUVE EN AFGHANISTAN :
RAPPORT PRÉLIMINAIRE**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

**Le président
Kevin Sorenson, député**

JANVIER 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

